UNIVERSITÉ DE RENNES. — FACULTÉ DE DROIT

La police préventive des différents moyens d'expression de la pensée

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 29 Novembre 1938, à 15 heures

PAR

FÉLIX TOREL

Membres du Jury :

MM. TRASBOT, Professeur.
CAVARÉ, Professeur.
ROUSSEAU, Professeur, Président.

RENNES
IMPRIMERIE COMMERCIALE DE L'OUEST-ÉCLAIR
38, Rue du Pré-Botté, 38

1938

La police préventive des différents moyens d'expression de la pensée

UNIVERSITÉ DE RENNES. — FACULTÉ DE DROIT

La police préventive des différents moyens d'expression de la pensée

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 29 Novembre 1938, à 15 heures

PAR

FÉLIX TOREL

Membres du Jury :

MM. TRASBOT, Professeur.
CAVARÉ, Professeur.
ROUSSEAU, Professeur, Président.

RENNES
IMPRIMERIE COMMERCIALE DE L'OUEST-ÉCLAIR
38, Rue du Pré-Botté, 38

1938

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

La Faculté n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549206_0021

La police préventive des différents moyens d'expression de la pensée

INTRODUCTION

S'il est un domaine où la science et la technique modernes semblent avoir réussi à satisfaire de la façon la plus complète un besoin essentiel de l'homme, il semble bien que ce soit celui de la communication des idées.

L'imprimerie, qui, au XV^e^ siècle, avait produit en se substituant au manuscrit, une véritable révolution intellectuelle, a connu depuis un siècle un essor nouveau, grâce au développement des transports rapides, à la création de machines nouvelles à grande production, à la multiplication des journaux, revues et écrits périodiques que leur prix de revient minime met à la portée de tous.

Le théâtre s'est vu concurrencer par un moyen de diffusion plus puissant, le cinématographe. Les œuvres littéraires et artistiques ont pu, grâce à cette invention, être reproduites jusque dans les villages les plus reculés, et l'interprétation des meilleures œuvres par les meilleurs artistes n'est plus un privilège des grands centres. Utilisé comme moyen d'information, il apporte à des milliers de spectateurs une image fidèle des prin-

cipaux événements du monde entier. Instrument de vulgarisation scientifique, il met à la portée du public les inventions ou découvertes que le livre et la revue ne feraient connaître qu'à une élite spécialisée.

La radiodiffusion, née de l'invention de la téléphonie sans fil, donne à la pensée un champ d'action pratiquement illimité. Grâce à elle, la parole et la musique sont transmises presque instantanément en tous les points du monde, et déjà les résultats obtenus par la télévision permettent d'espérer qu'à une époque plus ou moins lointaine, on pourra voir avec la même facilité des spectacles ou des événements se produisant à des distances considérables.

Un tel progrès technique a sa répercussion nécessaire dans le domaine du droit, et chacune de ces inventions a provoqué la création d'une réglementation nouvelle. Toutefois, ces réglementations constituent un ensemble, puisqu'elles gravitent autour d'un même principe essentiel, d'une même liberté fondamentale. Nous avons déjà noté, en effet, que tous les progrès techniques que nous venons d'énumérer tendaient à un même but, répondaient à un même besoin, la diffusion de la pensée à travers le monde. On pourrait donc se demander pourquoi le législateur a jugé utile d'édicter pour chacun d'eux une réglementation autonome. Sur le principe même d'une réglementation des différents moyens d'expression de la pensée, il n'est pas de discussion possible. S'il est indéniable que le développement de l'interpénétration intellectuelle et artistique est le facteur le plus essentiel du rayonnement de la civilisation, de l'ordre et de la paix, il est aussi de nature à multiplier les effets malfaisants de la pensée elle-même, et il appartient à l'Etat de veiller à ce que les moyens que la science met

à la disposition des individus ne soient pas employés à semer la discorde ou l'immoralité.

Mais la nécessité d'une législation propre à chaque moyen d'expression de la pensée apparaît si l'on considère que leurs conditions d'utilisation sont essentiellement différentes, et que leur influence n'est pas la même. Il n'en reste pas moins vrai que le législateur doit s'inspirer des mêmes principes.

L'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen avait posé de la façon la plus nette le principe de la liberté de la pensée et de son expression, principe qui reste à la base de tout le droit public français. Elle s'exprimait en ces termes : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. »

Pris à la lettre, ce texte semble prévoir seulement une législation répressive des crimes et délits commis par les différents moyens d'expression de la pensée. La loi aurait pour seul but de déterminer la liste des infractions possibles, et des peines correspondantes. Un tel principe représente l'idéal théorique d'un régime de liberté. Mais il est des cas où la répression n'est pas suffisante. Quelques rigoureuses que puissent être les peines établies pour sanctionner un crime ou un délit, lorsqu'intervient la peine, le mal est fait, et ce mal est bien souvent irréparable. Cela est plus vrai encore, peut-être lorsqu'il s'agit du mal causé par un écrit, une parole ou un spectacle que lorsqu'il s'agit d'un délit contre la personne physique ou contre les biens. Il n'est que trop vrai qu' « il en reste toujours quelque chose », et c'est pourquoi, sans doute, certaines législations ont adopté un

système tout différent. Au lieu de s'en tenir à la répression des crimes et délits, on peut en effet imaginer un contrôle *a priori* de l'exercice de la liberté, un ensemble de mesures destinées à restreindre le nombre des délits ou à en diminuer la portée. On se trouvera alors en présence d'un régime préventif. Certaines dictatures ont adopté franchement ce régime; d'autres l'admettent en le déguisant. Notre législation en a, elle aussi, fait usage à certaines époques, mais un tel régime est incompatible avec les principes qui sont à la base d'un Etat démocratique, et, leur application intégrale ne peut se concilier avec les termes de la Déclaration des Droits de l'Homme que nous venons de rappeler. Mais, il existe des degrés dans la prévention. M. Joseph-Barthélemy range en deux catégories principales les mesures préventives possibles, en tenant compte de leur gravité (1). Il y a prévention prohibitive « lorsque l'exercice de la liberté est soumis à des conditions dont la réalisation est complètement dans les mains de l'Administration ». Et l'auteur précise cette définition en ajoutant : « Il n'y a véritablement prévention prohibitive que si l'autorisation préalable et nécessaire peut être refusée sans motifs et sans recours. »

La seconde catégorie, dite prévention réglementaire ou simple, fait dépendre l'exercice de la liberté de conditions « qui ne sont pas absolument à la disposition de l'administration ». Et, poussant plus avant cette analyse, M. Joseph-Barthélemy distingue la prévention réglementaire de la prévention simple. Pour la première, la réalisation des conditions préalables imposées ne dépend pas de l'Administration, mais n'est pas à la portée de tout le monde, et l'auteur choisit pour exemple le cautionnement imposé autrefois aux journaux.

(1) Joseph-Barthélémy, *op. cit.*, p. 264.

La prévention simple, au contraire, « soumet l'exercice de la liberté à une condition facilement réalisable pour tous ».

Si la prévention prohibitive est absolument inconciliable avec l'existence d'un régime de liberté, il est évident que des mesures de prévention simple ne suppriment pas la liberté, et que dans certains cas, la prévention réglementaire peut être elle-même utilisée pour restreindre la liberté individuelle et les risques d'abus qu'elle entraîne, sans toutefois la supprimer. On conçoit donc que la législation française des différents moyens d'expression de la pensée ait pu, tout en respectant le principe posé par la déclaration de 1791, édicter, dans l'intérêt de l'ordre public, certaines mesures préventives, tout en conservant le caractère dominant de législation répressive.

L'objet de notre étude sera de rassembler ces différentes mesures d'ordre préventif, créées successivement, au fur et à mesure que se perfectionnaient les moyens d'expression de la pensée, et d'essayer de rassembler ces différentes réglementations autour du principe de liberté que doit seulement limiter l'intérêt de l'ordre public. Nous avons adopté à dessein pour résumer l'ensemble de cette matière, l'expression « police préventive », le mot police devant être pris ici dans son sens le plus étendu, pour comprendre à la fois les mesures législatives réglementant l'exercice de la liberté de la pensée, et les droits préventifs que peut exercer le pouvoir de police dans l'intérêt de l'ordre public, et dont la légalité est contrôlée par la jurisprudence administrative.

Mais, il eût été vain pour nous de tenter une étude de l'ensemble des mesures préventives ayant trait à toutes les activités de la pensée, étude qui devrait em-

brasser tout le domaine du droit public. La liberté de la pensée peut en effet être considérée comme la source et le résumé de toutes les libertés individuelles : liberté religieuse, liberté de réunion et d'association, liberté d'enseignement, ne sont que des aspects différents de la liberté de la pensée. La liberté économique sous des divers aspects, et même la liberté physique de l'homme présentent bien souvent des points communs avec la liberté de la pensée. Mais, il est d'usage de réserver à chacune de ces libertés son autonomie, et de ne considérer la liberté de la pensée que par rapport aux différents moyens d'expression qui permettent de l'extérioriser. Nous nous conformerons à cet usage, en étudiant successivement la police préventive des différents moyens d'expression de la pensée.

Or, tous les moyens n'intéressent pas au même degré le droit public. Nous en avons au début de cette introduction, cité quelques-uns dont l'importance n'échappe à personne, et qui feront l'objet de cette étude. Remarquons cependant, qu'ils ne sont pas les seuls, et que même une simple énumération des différents moyens d'expression de la pensée serait très difficile, pour ne pas dire impossible. Nous avons déjà cité la parole, le plus parfait de ces moyens. N'intéressant l'ordre public que lorsqu'elle s'adresse à un certain nombre d'auditeurs, la liberté de la parole se trouve n'en faire qu'une avec la liberté de réunion, et c'est pourquoi nous n'aurons pas à nous en occuper. Un simple geste est encore, bien souvent, un moyen d'expression de la pensée. Mais, en cette matière, aucune réglementation préventive ne peut intervenir : elle serait inopérante, et sans raison d'être, puisqu'une telle réglementation ne se justifie que par un danger sérieux pour l'ordre public. Il en serait

de même, bien qu'à un moindre degré, de l'expression de la pensée par le moyen de l'enregistrement phonographique. Aussi, laisserons-nous de côté ces moyens d'importance secondaire, pour étudier, du point de vue préventif, dans une première partie, la législation de la presse, sous ses différentes formes, dans une seconde partie, le droit des spectacles (théâtre et cinéma) et dans une troisième partie, le régime de la radiodiffusion.

L'importance de cette matière nous obligera à réduire au minimum les quelques notions historiques indispensables pour nous attacher surtout au droit positif actuel et présenter, le cas échéant, les projets en instance devant le Parlement.

PREMIÈRE PARTIE

POLICE PRÉVENTIVE ET LIBERTÉ DE LA PRESSE

TITRE I

LE RÉGIME ACTUEL DE LA PRESSE

Proclamée de façon solennelle par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme, qui semblait ainsi rompre définitivement avec les précédents de l'Ancien Régime, la liberté de la presse n'est devenue effective que par la loi du 29 juillet 1881, qui en est encore la charte fondamentale.

Cette loi a supprimé les obstacles anciens à la liberté d'expression de la pensée, pour établir un régime purement répressif. « Des mesures préventives de l'ancienne législation, écrit Barbier (Barbier et Matter, *Code expliqué de la presse,* t. I, p. 9), la loi ne retient que certaines formalités destinées surtout à assurer la répression en cas d'abus, et ne fait, en réalité, que réglementer sans la restreindre, la liberté d'exprimer et de communiquer la pensée par le livre, le journal, l'affiche ou tout autre moyen de publication. »

Pour bien comprendre l'étendue de ce progrès libéral, il nous sera utile d'examiner brièvement les mesures préventives auxquelles avait été soumise la presse sous les régimes antérieurs. Sans remonter jusqu'à l'époque antérieure à la Révolution, époque pendant laquelle la liberté de la pensée fut toujours soumise, au moins en droit, à l'arbitraire du pouvoir royal, nous examinerons donc successivement les différentes mesures préventives qui ont limité cette liberté pendant la plus grande partie du XIX[e] siècle.

Ces mesures préventives se ramènent à trois types principaux : l'autorisation préalable, la censure et le cautionnement.

L'autorisation préalable, qui est, écrivait M. Lisbonne, rapporteur de la loi de 1881, « l'arme nécessaire des pouvoirs despotiques et discrétionnaires », est le type de la prévention prohibitive. Seuls ont droit d'exprimer leur pensée en public ceux qui obtiennent cette faveur du bon vouloir de l'administration. La profession d'imprimeur a été, jusqu'en 1870, à l'exception d'une courte interruption en 1848, soumise à ce régime. Le décret impérial du 5 février 1810, reproduisant la législation de l'Ancien Régime, obligeait tout individu désirant exercer la profession d'imprimeur à solliciter de l'Administration l'obtention d'un brevet et à prêter devant le tribunal d'arrondissement serment d'obéissance à la Constitution et de fidélité à l'Empereur. Le même décret, complété par une ordonnance du 24 octobre 1814, et l'article 14 de la loi du 21 octobre 1814 obligeaient en outre l'imprimeur à mentionner au jour le jour sur des registres spéciaux la liste des écrits de toute nature qu'il se proposait d'imprimer. Supprimé pour quelques années seulement par la Révolution

de 1848, le régime de l'autorisation se maintint, pour l'imprimerie et la librairie, assujetties à des formalités analogues, jusqu'au décret du 18 septembre 1870 qui le remplaça par une simple déclaration.

La presse périodique supporta plus difficilement encore ce régime d'oppression. Elle y fut cependant soumise de la façon la plus rigoureuse pendant le Premier Empire. Seule subsista une presse officielle, et le nombre des journaux autorisés fut réduit au minimum : le décret du 3 août 1810 décida que désormais quatre journaux seulement pourraient paraître à Paris, et un seul dans chaque département, et ces journaux furent placés sous l'autorité directe du préfet de police à Paris, et des préfets dans les départements. Les premières années de la Restauration connurent encore, sous le régime de la loi du 27 octobre 1814, le système de l'autorisation préalable. Le régime plus libéral des lois de Serre supprima, en 1819, l'autorisation préalable. Elle reparut quelques mois plus tard, dans la loi du 1er avril 1820, pour être abolie encore une fois sous le ministère de Martignac, par la loi du 18 juillet 1828. Les dernières ordonnances de Charles X (juillet 1830) la rétablirent encore, mais leur effet ne survécut pas au règne de Charles X. Le Second Empire, peu favorable à la liberté d'opinion, rétablit la nécessité de l'autorisation préalable, par un décret dictatorial du 17 février 1852. L'Empire libéral la supprima définitivement (loi du 11 juin 1868, art. 1er).

La censure, autorisation préalable de chaque numéro, n'a été vraiment admise comme régime de droit commun pour la presse que sous le Premier Empire. En ce qui concerne la presse non périodique, le gouvernement pouvait alors se faire communiquer un manuscrit, et en interdire l'impression. La presse périodique, bien que

soumise à un régime très différent, connaissait, elle aussi, une véritable censure, puisqu'alors les rédacteurs en chef des journaux parisiens étaient nommés et révoqués par le Ministre de la Police, et que la presse de province ne pouvait faire paraître, en dehors des nouvelles locales, que la reproduction des articles du *Moniteur*. La Restauration s'était par la Charte, interdit toute censure de l'opinion. En 1820, cependant, les lois de Villèle rétablirent la censure sous une forme facultative; dans l'intervalle des sessions parlementaires, le roi pouvait, par simple ordonnance, établir la censure de chaque numéro, et à la rentrée, les Chambres pouvaient la maintenir.

Le ministère de Martignac supprima cette institution. Charles X tenta de rétablir la censure de la presse périodique, mais cette tentative amena sa chute. Condamnée expressément par la Charte de 1830 et par la Constitution de 1848, la censure ne fut pas même reprise par l'Empire autoritaire, bien qu'en fait, le système des avertissements ait abouti, à cette époque, à des résultats aussi dangereux pour la liberté. Mais, en ce qui concerne les dessins, lithographies, estampes et gravures, la censure fonctionna effectivement pendant la plus grande partie de la période que nous étudions. Etablie par la loi du 13 mars 1820, elle fut consacrée par la loi du 25 mars 1822 (art. 12). La Charte de 1830 et la loi du 8 octobre de la même année la supprimèrent. Le roi Louis-Philippe se montrant très sensible aux caricatures qui le ridiculisaient, le ministère de Broglie rétablit la censure des dessins et gravures par l'article 20 de la loi du 9 septembre 1835, à la faveur du mouvement de réaction contre la presse qui se dessina au lendemain de l'attentat de Fieschi. La Révolution de 1848 rétablit

la liberté, mais l'article 22 du décret du 17 février 1852 remit en vigueur la censure des dessins et gravures, qui se maintint jusqu'au vote de la loi de 1881.

Le cautionnement, soumettant les journaux au versement préalable d'une somme plus ou moins élevée, soit en capital, soit sous la forme d'une rente, et obligeant au silence tous ceux qui ne disposaient pas de cette somme, fonctionna presque sans interruption depuis 1819. Il fallait à cette époque déposer un cautionnement de 200.000 francs placés en rentes sur l'Etat. Seul le taux plus ou moins élevé du cautionnement marqua les tendances plus ou moins libérales des gouvernements qui se succédèrent. La Révolution de 1848 le supprima cependant, mais pour quelques semaines seulement. Une nouvelle suppression fit l'objet d'un décret du gouvernement de la défense nationale, en date du 10 septembre 1870 (D. P. 1870.4.95), mais l'Assemblée Nationale rétablit le cautionnement par l'article 3 de la loi du 6 juillet 1871 (D. P. 1871.4.133). Si nous ajoutons à tout cela que les journaux furent toujours astreints, à paraître sur papier timbré, ou au moins à payer sur le papier qu'ils employaient une surtaxe fiscale assez lourde, nous devrons constater que, même aux époques les plus libérales du XIX^e^ siècle, la presse a toujours été soumise à une réglementation préventive assez restrictive de sa liberté.

Ces considérations historiques, que nous avons volontairement abrégées, étaient indispensables pour comprendre l'atmosphère dans laquelle se produisit le vote de la loi du 29 juillet 1881 qui constitue le statut légal actuel de la presse.

La loi du 29 juillet 1881, dite loi « sur la liberté de la presse », a conservé la distinction traditionnelle entre

la presse ordinaire et la presse périodique, mais pour leur accorder à l'une et à l'autre une égale liberté. Voulant en outre établir une véritable charte de la liberté de la presse, elle a aussi voulu libérer de tous obstacles certaines professions se rattachant directement à cette liberté, imprimerie, librairie, affichage et colportage. Bien que l'exercice de ces professions se rattache autant à la liberté de l'industrie et du commerce qu'à la liberté de la pensée, il en est la condition indispensable, et c'est pourquoi, nous l'étudierons dans les premiers chapitres de cette partie consacrée à la liberté de la presse, réservant pour un second titre le régime préventif de la presse périodique et les modifications prévues à ce régime dans les projets actuellement en instance au Parlement.

CHAPITRE PREMIER

De l'imprimerie et de la librairie

Soumise pendant les siècles qui ont précédé la Révolution à l'autorisation du pouvoir royal, la profession d'imprimeur avait, pendant tout le début du XIX^e^ siècle continué à être soumise à une réglementation préventive très stricte.

La première des obligations imposées aux imprimeurs par les lois antérieures à celle du 29 juillet 1881 était celle du brevet, autorisation spéciale du gouvernement, complétée par la prestation de serment.

En second lieu, l'article 11 du décret du 5 février 1810 et l'article 2 de l'ordonnance du 24 octobre 1814 obligeaient les imprimeurs à tenir un livre spécial.

L'article 14 de la loi du 21 octobre 1814 leur imposait une déclaration à la préfecture, avant l'impression, de tous les écrits qu'ils se proposaient d'imprimer.

Enfin, un décret du 28 septembre 1870 exigeait encore de toute personne qui voudrait exercer la profession d'imprimeur ou celle de libraire, une déclaration à l'administration.

L'article 1^er^ de la loi sur la liberté de la presse a fait rentrer cette profession dans le droit commun, en décidant que désormais « l'imprimerie et la librairie sont

libres ». Pour supprimer toute possibilité de discussion à ce sujet, l'article 68 de la même loi abroge expressément « les édits, lois, décrets, ordonnances, arrêtés, règlements, déclarations généralement quelconques » relatifs à ces matières.

Une seule obligation, qui n'est de nature ni à limiter la liberté d'expression de la pensée, ni à prévenir les délits, mais seulement à en faciliter la répression le cas échéant, reste imposée à l'imprimeur. Elle résulte de l'article 2 de la loi. D'après ce texte, « tout imprimé rendu public, à l'exception des ouvrages dits de ville ou bilboquets, portera l'indication du nom et du domicile de l'imprimeur ». Cette obligation est d'ailleurs sanctionnée par une amende de 5 à 15 francs, ou même par une peine d'emprisonnement en cas de récidive dans le délai d'un an. Par ouvrage de ville ou bilboquets, il faut entendre, d'après la jurisprudence, et c'est aussi la définition qu'a reprise en une autre matière la loi du 19 mai 1925 sur le dépôt légal, des travaux d'impression tels que lettres et cartes d'invitation, d'avis, d'adresse, de visite, etc., lettres en enveloppes à en-têtes (loi du 19 mai 1925, art. 3; D. P. 1926.4.20).

La jurisprudence assimile au défaut d'impression du nom de l'imprimeur l'impression d'une mention inexacte (Cour de Paris, 11 janvier 1934, *Astolfi et autres;* Gaz. des Trib. 17 mars 1934 et D. H. 1934, sommaires, p. 31).

CHAPITRE II

De l'affichage, du colportage et de la vente sur la voie publique

Nous avons vu dans un chapitre précédent, que la loi garantit à la librairie une liberté entière. Mais, à côté de ce commerce privé qui ne risque guère de troubler l'ordre de la rue, existent d'autres moyens d'atteindre le public par la voie de la presse.

Il y a d'abord l'exposition publique, sans vente, ou affichage, qui, comme le journal, constitue un excellent moyen d'information, de publicité et de propagande.

Il y a d'autre part la distribution sur la voie publique, ou colportage, distribution le plus souvent accompagnée de vente, mais qui peut aussi être gratuite. De plus, le colportage n'est pas utilisé seulement pour la diffusion des écrits ou imprimés : il l'est aussi pour les reproductions d'œuvres d'art, dessins, gravures, photographies, etc.

Ces deux procédés ont ceci de commun qu'ils s'adressent directement au public, et vont pour ainsi dire au-devant de lui, dans la rue. Ils peuvent donc être particulièrement dangereux pour l'ordre public, surtout au point de vue moral. Le législateur a donc jugé utile d'établir pour eux une réglementation préventive spéciale.

§ 1er. — De l'affichage.

On peut, d'après leur nature, ranger les affiches en trois catégories : les unes, constituant l'affichage officiel reproduisent le texte des lois, décrets, règlements, arrêtés, ou autres actes de l'autorité publique. Une seconde catégorie est formée de toutes les affiches émanant de particuliers, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales, et ne possédant pas le caractère d'affiches électorales.

Enfin, la troisième catégorie est celle de l'affichage électoral, qui comprend toutes les affiches éditées pendant une période électorale pour la présentation ou la défense d'un candidat, ses remerciements ou son désistement (cf. loi du 2 avril 1932, art. 1er).

La loi du 29 juillet 1881 a supprimé le visa de l'administration obligatoire sous le régime antérieur pour l'apposition des affiches. Elle a supprimé également la nécessité d'une autorisation pour l'exercice du métier d'afficheur et rendu cette profession absolument libre. Des lois postérieures sont d'ailleurs venues réglementer l'affichage et restreindre sur certains points la liberté organisée par la loi de 1881.

La réglementation préventive existant en cette matière a pour but principal de protéger l'affichage officiel en évitant que celui-ci ne puisse passer inaperçu dans la foule des affiches privées.

Ces mesures de protection concernent le lieu de l'affichage et la couleur des affiches. Elles sont contenues dans l'article 15 de la loi du 29 juillet 1881.

D'après ce texte, le maire de chaque commune doit désigner par arrêté les lieux destinés à recevoir les affiches officielles, et il est interdit d'y placarder des

affiches particulières. De la jurisprudence du Conseil d'Etat, il résulte que le choix du maire ne peut s'exercer sans restrictions que sur les biens faisant partie du domaine public de la commune. C'est ainsi que l'arrêt *Abbé Roussel,* du 29 novembre 1933 a annulé pour excès de pouvoir un arrêté du maire de Bourdainville affectant à l'affichage une partie du mur du presbytère. Le maire eût dû, en effet, se conformer aux règles de la loi du 5 avril 1884 concernant la gestion et la location des biens faisant partie du domaine privé de la commune (C. E. *Abbé Roussel,* 29 novembre 1933, Revue du Droit public, 1934, p. 286-292, avec note de M. Jèze et conclusions du commissaire du gouvernement Rousselier; D. P. 1934.3.7 et S. 1934.3.127, avec conclusions de M. Rousselier).

D'autre part, le troisième alinéa du même article prescrit que « les affiches des actes émanés de l'autorité seront seules imprimées sur papier blanc ». Les affiches administratives sont généralement imprimées en noir sur blanc. Cependant, seule la couleur du papier importe, et il a été jugé qu'il n'est pas permis d'imprimer une affiche particulière en caractères rouges sur fond blanc (trib. de simple police de Montpellier, 14 novembre 1895, et trib. de simple police d'Avignon, 22 novembre 1895, D. P. 96.2.444).

Les affiches particulières autres que les affiches électorales bénéficient de la plus entière liberté tant qu'elles ne se heurtent pas aux prescriptions de la loi que nous venons d'énoncer. Elles sont cependant assujetties aux obligations qui pèsent sur tous les imprimés rendus publics : signature de l'imprimeur et double dépôt administratif. Elles peuvent être placardées sur tous les édifices publics autres que ceux affectés au culte.

Toutefois, dans un but de protection des ouvrages et sites artistiques, la loi du 20 avril 1910 interdit l'affichage « sur les immeubles et monuments historiques classés en vertu de la loi du 30 mars 1887, ainsi que sur les monuments naturels et dans les sites de caractère artistique classés en vertu de la loi du 21 avril 1906 ».

La même loi ajoute qu'après avis de la commission compétente, l'affichage peut encore être interdit par arrêté préfectoral dans un périmètre déterminé pour chaque cas. La fixation de ce périmètre n'est pas irrévocable. Un arrêt du Conseil d'Etat donne à ce sujet les précisions suivantes :

« Le fait qu'une zone de protection aurait été établie autour d'un monument ou d'un site déterminé ne saurait faire obstacle à ce que, sous le contrôle du juge, le périmètre ainsi fixé soit ultérieurement modifié par de nouveaux arrêtés préfectoraux pris, comme le premier, sur avis conforme de la Commission des Sites. » (C. E. 10 janvier 1930, *Palita*, S. 1930.3.81, avec note de M. Delpech.)

La constatation des infractions aux dispositions de tels arrêtés est de la compétence des tribunaux de simple police, qui peuvent ordonner la destruction des affiches considérées comme inesthétiques (v. C. E. 22 octobre 1936, *Cristini et Galeries Lafayette*, D. 1937.1.43, avec la note de M. Monsarrat).

C'est surtout en ce qui concerne l'affichage électoral que le législateur a eu à intervenir. Non seulement, en effet, les affiches électorales sont soumises à la réglementation concernant les affiches particulières, étant seulement dispensées du droit de timbre qui grève lourdement l'affichage privé, mais elles doivent encore obéir

à des prescriptions spéciales relatives à leur couleur et à l'emplacement où elles doivent être apposées.

L'article 44 de la loi de finances du 30 mars 1902 interdit aux candidats d'imprimer leurs affiches sur du papier aux couleurs nationales. « Les affiches ayant un but ou un caractère électoral, y est-il dit, qui comprendraient une combinaison de trois couleurs : bleu, blanc et rouge, sont interdites à peine pour l'imprimeur d'une amende de 50 francs par contravention. »

La loi du 20 mars 1914, modifiée par la loi du 2 avril 1932, réglemente l'attribution aux candidats de panneaux d'affichage de surfaces égales, à des emplacements déterminés (1). Enfin, une loi du 20 mars 1936 (2), a fixé à trois semaines la durée de la période électorale en complétant comme suit le paragraphe 1er de l'article 1er de la loi du 20 mars 1936 : « Pour les élections à la Chambre des Députés, les dispositions ci-dessus sont applicables à partir du vingtième jour qui précède la date du scrutin. »

§ 2. — Colportage et vente sur la voie publique.

La liberté de la presse implique la libre distribution des imprimés au public. Le législateur de 1881 a donc agi logiquement en supprimant les entraves apportées par le régime antérieur au colportage et à la vente sur la voie publique.

(1) Cette loi a mis fin à certaines difficultés soulevées par le fractionnement des panneaux d'affichage. Sous le régime du scrutin de listes, certains maires avaient cru pouvoir n'attribuer aux candidatures individuelles qu'une fraction de panneau. Si le fractionnement d'un panneau entre plusieurs candidats est légal, les portions attribuées à chaque candidature doivent être égales (C. E. 15 mars 1930, *Vandrey et Villa*, S. 1930. 2. 145, et note de M. Chavegrin).

(2) *S. 1936. Lois annotées*, p. 265.

Ce régime, établi sous le Second Empire par la loi du 25 juillet 1853, soumettait en effet la profession de colporteur à une autorisation administrative, et obligeait les colporteurs à faire viser par la police tous les objets qu'ils se proposaient de mettre en vente. Les articles 18 et suivants de la loi du 29 juillet 1881 ont en cette matière établi un régime nouveau, beaucoup plus libéral.

La seule obligation imposée actuellement à qui veut exercer la profession de colporteur est une simple déclaration, dont le contenu est précisé par l'article 19. Elle doit comprendre les nom, profession, domicile, âge et lieu de naissance du déclarant.

L'autorité compétente pour recevoir cette déclaration varie suivant l'importance du colportage. En principe (art. 18, alinéa 1[er]) : « Quiconque voudra exercer la profession de colporteur ou de distributeur sur la voie publique ou en tout autre lieu public ou privé, de livres, écrits, brochures, journaux, dessins, gravures, lithographies ou photographies, sera tenu d'en faire la déclaration à la préfecture du département où il a son domicile. » La déclaration faite dans ces conditions est valable pour l'ensemble du territoire français.

Toutefois, les colporteurs dont la profession se borne à la vente des journaux et écrits périodiques bénéficient d'une situation de faveur. S'ils ne doivent exercer leur commerce que sur le territoire d'une commune, il leur suffit de faire à la mairie la déclaration prévue. S'ils veulent l'exercer dans un rayon plus étendu, ils peuvent faire leur déclaration à la sous-préfecture, et elle produit alors effet dans tout l'arrondissement. Cependant, il leur est toujours permis, comme à tous autres colporteurs, de faire une déclaration à la préfecture, ce qui

leur permet d'exercer leur profession dans toute la France (Cass. crim., 1er févr. 1902; D. P. 1902.1.437 et note de M. Le Poittevin).

La preuve de la déclaration est faite, d'après l'article 19 *in fine*, par un récépissé remis au déclarant. En fait, il s'agit d'une plaque métallique que le colporteur peut, s'il le veut, porter ostensiblement.

Le défaut de déclaration est sanctionné par l'article 21 qui prévoit une amende de 5 à 15 francs, et, facultativement, un emprisonnement d'un à cinq jours. Il faut remarquer toutefois que ce texte n'est applicable qu'aux personnes faisant du colportage leur profession habituelle, et que chacun peut sans déclaration préalable colporter ou vendre occasionnellement sur la voie publique sans s'exposer à des poursuites (loi du 29 juillet, art. 19).

Les mêmes sanctions sont applicables en cas de fausseté de la déclaration ou de défaut de présentation du récépissé à toute réquisition des agents de l'autorité.

En contre-partie de la grande liberté accordée aux colporteurs, une responsabilité assez lourde est mise à leur charge par la loi de 1881. Non seulement, en effet, ils peuvent, d'après l'article 42, être poursuivis comme auteurs principaux des crimes et délits commis par la voie de la presse, à défaut des gérants ou éditeurs, des auteurs et des imprimeurs, mais encore, ils sont considérés comme complices des délits commis dans les ouvrages colportés s'ils en ont eu connaissance.

Le régime très libéral de la loi de 1881 donna lieu, peu après la mise en application de la loi, à des abus de la part des marchands de journaux. Ces abus se produisirent à la faveur de l'agitation boulangiste, et dès 1889, le Parlement dut voter une loi nouvelle apportant quel-

ques restrictions au droit des crieurs sur la voie publique (loi du 19 mars 1889; D. P. 1889.4.48).

L'article 1er de cette loi définit très nettement le droit des crieurs sur la voie publique. Il est ainsi conçu : « Les journaux et tous les écrits ou imprimés distribués et vendus dans les rues et lieux publics ne pourront être annoncés que par leur titre, leur prix, l'indication de leur opinion et les noms de leurs auteurs et rédacteurs.

« Aucun titre obscène ou contenant des imputations, diffamations ou expressions injurieuses pour une ou plusieurs personnes ne pourra être annoncé sur la voie publique. » L'article 2 punit les infractions aux dispositions ci-dessus.

Cette loi, établie dans le double but de sauvegarder l'ordre et la moralité publics, et de protéger la personne privée, n'apporte donc que de très légères restrictions à la liberté de la presse.

La loi étant relative aux annonces sur la voie publique, une difficulté, depuis longtemps résolue, s'est élevée au lendemain de sa mise en application, difficulté relative aux tableaux exposés sur la voie publique par les marchands de journaux pour indiquer le contenu des imprimés mis en vente. La Cour de Cassation a décidé que la loi n'était pas applicable à ce cas, et ne concernait que les annonces par cris (Cass. cr. 6 juillet 1889; D. P. 89.5.376).

D'autre part, la jurisprudence a toujours considéré l'énumération de l'article 1er comme étant strictement limitative. La Chambre criminelle de la Cour de Cassation avait, par un arrêt du 26 janvier 1911 (D. P. 1913.1.9) jugé que le fait de crier sur la voie publique *L'Action Française*, journal monarchiste, anti-républicain, avec sa prime » était licite, mais que le colporteur s'était mis

en contravention avec la loi en ajoutant « La photographie du duc d'Orléans ». Les Chambres réunies, jugeant plus sévèrement encore, ont considéré que même l'addition des mots « avec sa prime » n'était pas permise.

Ainsi, dans son ensemble, la réglementation du colportage se montre aussi favorable qu'il est possible de l'être à la liberté de la presse. Mais, il ne faut pas oublier que la profession de corporteur s'exerce, par définition, principalement sur la voie publique, laquelle est aussi, par excellence, le domaine de la police municipale. Les maires tiennent en effet de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 le pouvoir de veiller sur la sécurité et la tranquillité publique. La vente des journaux sur la voie publique peut, tant par le bruit qu'elle occasionne que par les convictions qu'elle peut heurter chez les usagers de la voie publique, être cause de troubles ou même de désordres graves (1). Le rôle des maires, ou du préfet de police à Paris, consiste non seulement à assurer la répression des troubles lorsqu'ils se sont produits, mais encore et surtout à les éviter. Il est plus simple et plus efficace d'empêcher les troubles de se produire en en

(1) Le colportage des journaux sur la voie publique occasionne en effet des bagarres assez fréquentes et provoque parfois de graves incidents.

C'est ainsi que, le dimanche 3 février 1935, au carrefour du Pecq, sur le territoire de la commune du Vésinet, à la suite d'altercations entre vendeurs de l'*Action Française* et vendeurs de l'*Humanité*, se produisit une bagarre au cours de laquelle un membre des groupements d'Action Française reçut à la tête un coup de matraque et mourut le soir même.

Ces incidents donnèrent lieu à une interpellation de M. Chatenet à la séance de la Chambre des Députés du 8 février. Au cours de cette interpellation, l'orateur proposa notamment l'interdiction de la criée des journaux, même par leur titre, et une surveillance plus étroite de la profession de colporteur grâce à l'apposition d'une photographie sur la carte de colporteur (cf. *J. O.*, déb. parlem. Chambre des Députés, séance du 8 février 1935, p. 415).

supprimant la cause que d'avoir à rechercher les auteurs responsables d'une manifestation collective.

Lorsque la vente des journaux sur la voie publique ou dans les lieux publics est de nature à occasionner des désordres, il semble donc que les maires ont le droit et le devoir de l'interdire.

La question se pose alors de savoir dans quelles limites la police municipale peut user de cette mesure préventive pour limiter une liberté aussi nettement définie que l'est la liberté de la presse sous sa forme accessoire de liberté du colportage.

Dans un certain nombre d'arrêts où il a eu à en juger, le Conseil d'Etat accorde aux maires, dans l'intérêt de la sécurité et de la tranquillité publiques et dans la mesure où cela est strictement nécessaire, le droit de limiter la liberté du colportage, mais sans jamais leur permettre de la supprimer. C'est ainsi, notamment qu'un arrêté du maire de Pleyben interdisant « la vente, l'exposition ou la distribution à proximité et sous le porche de l'église, de tous imprimés, journaux, tracts, dessins et gravures quelconques », a été annulé pour excès de pouvoir (C. E. 25 juin 1930, *Abbé de Kervenoaël;* D. H. 1930.497). L'excès de pouvoir résulte ici très nettement du fait qu'il s'agit d'une interdiction générale, sans limitation de temps et sans danger précis pour l'ordre public.

Un arrêt de 1936 affirme, avec plus de netteté encore, les mêmes principes. Il s'agissait dans cette affaire, d'un arrêté du préfet de police interdisant la distribution de prospectus, écrits ou imprimés sur un ensemble de rues parisiennes où la circulation est particulièrement intense. Le Conseil d'Etat, après avoir rappelé les droits accordés aux colporteurs par les articles 18 et suivants de la

loi du 29 juillet 1881, a annulé cet arrêté en précisant que le préfet de police « ne saurait, sans excéder ses pouvoirs et méconnaître les dispositions législatives sus rappelées, interdire, pour l'unique motif tiré des nécessités de la circulation, d'une manière générale et absolue, la distribution de tous les écrits, de quelque nature qu'ils soient, dans un périmètre aussi étendu que celui prévu par l'arrêté attaqué et à l'intérieur duquel la circulation s'effectue dans des conditions d'intensité et de difficultés très inégales ». (C. E. 23 octobre 1936, *Union Parisienne des Syndicats de l'Imprimerie; Semaine juridique,* 12 mars 1937, p. 139, et *Revue du Droit public* 1937, p. 390 et 391.)

La Cour de Cassation, statuant sur l'exception d'illégalité, a eu, elle aussi, à connaître de la question (Cass. crim. 12 juillet 1934; D. H. 1934.463). Le maire de Bordeaux avait, le 12 juillet 1931, pris un arrêté interdisant notamment « la distribution des prospectus sur la voie publique ». La Chambre criminelle de la Cour, s'inspirant pour interpréter les articles 18 et suivants de la loi sur la liberté de la presse, des principes admis au Conseil d'Etat, a admis l'exception d'illégalité, attendu « que si ces articles, qui ont institué la liberté du colportage, ne font pas obstacle au droit qui appartient au maire de réglementer la police de la voie publique, il y a excès de pouvoir dans la disposition d'un arrêté municipal qui interdit de façon absolue dans une ville la distribution de tous imprimés ou prospectus ».

Nous devons cependant noter que deux arrêts du Conseil d'Etat semblent n'avoir pas suivi l'orientation jusqu'alors très nette de la jurisprudence, et s'être inspirés d'une tendance nouvelle, beaucoup moins libérale. Ces arrêts, en date du 29 janvier 1937, rendus dans l'af-

faire *Société anonyme des Publications Zed* (S. 1937.6.69; D. 1938.3.8), concernent deux arrêtés pris par les maires de Laval et Nancy pour interdire la vente sur la voie publique, et même l'exposition aux vitrines ou fenêtres des kiosques et magasins, de diverses publications, au nombre desquelles l'hebdomadaire *Détective*.

Le journal *Détective* étant spécialisé dans la description des crimes et de faits divers plus ou moins scandaleux, les maires de Laval et de Nancy avaient voulu en éviter l'offre directe au public, et surtout à la jeunesse, ceci dans un but évident de protection de la moralité publique. La Société Zed, qui édite *Détective*, déféra les deux arrêtés au Conseil d'Etat, en alléguant notamment que ces mesures constituaient une véritable censure préventive, aggravée du fait qu'elle était prévue sans limitation de durée. Le Conseil d'Etat, se ralliant aux conclusions du commissaire du gouvernement M. Andrieux, rejeta la requête de la Société Zed en ces termes :

« Considérant que la liberté du commerce proclamée par l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791 ainsi que la liberté de la presse organisée par la loi du 29 juillet 1881 doivent se concilier avec l'exercice des pouvoirs de police et que les restrictions qui peuvent y être apportées comme conséquence des mesures prises dans l'intérêt de l'ordre public ne constituent pas des violations des dispositions législatives invoquées; considérant que par l'arrêté attaqué le maire de Laval s'est borné à interdire l'exposition publique ainsi que la vente ou l'offre sur la voie publique de publications au nombre desquelles se trouve le journal *Détective;* que les motifs sur lesquels l'arrêté est fondé ne peuvent être regardés comme étrangers à l'ordre public et qu'ils justifient,

dans les circonstances de l'affaire, les mesures prises à l'égard de *Détective*... »

En réalité, les principes invoqués par le Conseil d'Etat ne sont qu'une affirmation nouvelle de sa jurisprudence antérieure. Et d'abord, le Conseil d'Etat rappelle de la façon la plus catégorique le droit qu'ont les autorités de police de restreindre dans l'intérêt de l'ordre public, les libertés individuelles garanties par la loi. Remarquons à ce sujet que la haute juridiction administrative parle de *restrictions* aux libertés individuelles, et non pas de leur suppression. Mais, en ce qui concerne l'application de ce principe aux circonstances de la cause, il nous paraît difficile d'approuver entièrement cet arrêt. Si, en effet, nous nous en rapportons à la définition généralement admise, l'ordre public comprend la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Or les arrêtés des maires de Laval et de Nancy sont inspirés par le souci de protéger la moralité publique, souci très louable sans doute, mais que nous ne pouvons pas faire rentrer, comme semble l'avoir fait cependant le Conseil d'Etat, dans la notion d'ordre public lorsque du moins les atteintes portées à la morale ne sont pas de nature à troubler la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publiques.

Le législateur de 1881 n'a pas chargé les maires de veiller sur la moralité de leurs administrés. Nous ne pouvons que nous en féliciter, car il est difficile de prévoir comment ils s'acquitteraient de cette tâche. S'il leur est quelquefois permis de prendre des décisions en ce domaine, c'est seulement lorsque le désordre moral est de nature à entraîner directement un désordre matériel. Il n'est d'ailleurs aucun domaine où l'appréciation soit plus délicate, et nous ne pouvons que nous associer aux

réserves que fait à ce sujet M. Joseph-Barthélemy lorsqu'il écrit : « La voie dans laquelle le Conseil d'Etat s'engage par cet arrêt est une voie pleine de périls, sur laquelle il ne doit avancer qu'avec d'infinies précautions. Les maires de Laval et de Nancy ont pensé que le journal *Détective*, contenant principalement le récit de crimes, est de nature à pervertir certains esprits. Mais, un autre maire pourrait prendre les mêmes précautions à l'égard de publications dont les doctrines extrémistes, de gauche ou de droite, seraient de nature également à corrompre les cerveaux. Si on allait plus loin dans cette direction, il n'y aurait plus de liberté de la presse. »

Il est d'ailleurs permis de penser que le Conseil d'Etat n'a pas voulu abandonner aux maires le contrôle de la moralité des journaux et n'a sanctionné les arrêtés attaqués que pour des raisons d'opportunité tirées des circonstances de la cause. Ce serait d'autant plus vraisemblable qu'un an plus tard, par un nouvel arrêt du 28 janvier 1938, *Dauvergne* (D. H. 1938, p. 246; Gaz. Palais, 18 mars 1938), le Conseil d'Etat a repris, en des termes qui ne peuvent laisser subsister aucun doute, ses principes protecteurs des libertés individuelles. Il s'agissait cette fois d'un arrêté du maire d'Avignon apportant à la fois des restrictions à la liberté de réunion et à la liberté de la presse. La section locale du Parti Social Français avait convoqué ses adhérents pour le 9 janvier 1937, à 18 heures, dans une rue d'Avignon, en vue de la vente du journal *Le Flambeau*, organe du parti. Pour éviter ce rassemblement, le maire d'Avignon prit, le même jour, un arrêté où il était dit notamment : « Considérant que cette convocation a pour but de provoquer une véritable réunion sur la voie publique, que dans l'intérêt de l'ordre

(1) Joseph-Barthélémy, *Précis de Droit public*, p. 62.

et de la sécurité publics, il y a lieu d'interdire la vente du journal *Le Flambeau*. » Et cette interdiction était prise sans limitation de durée, et sur tout le territoire de la commune. L'affaire fut évoquée devant le Conseil d'Etat sur recours pour excès de pouvoir. Le commissaire du gouvernement, M. Detton, fit observer dans ses conclusions que la gravité de cette mesure ne se justifiait pas par l'absence d'autres moyens d'action et se prononça dans le sens de l'annulation. Le Conseil d'Etat, après avoir rappelé les garanties de la loi de 1881 annula l'arrêté dans les termes suivants :

« Considérant que s'il appartenait au maire de prendre les mesures nécessaires pour faire obstacle au rassemblement projeté, lequel risquait en effet de compromettre l'ordre, et d'interdire dans ce but, le jour où il devait avoir lieu et dans les parties de la ville où les désordres étaient à craindre, la vente même du journal à laquelle certains groupements se proposaient de donner le caractère d'une manifestation sur la voie publique, il ne pouvait sans méconnaître les dispositions législatives sus rappelées, interdire comme il l'a fait cette vente sur tout le territoire de la commune et sans limitation de durée; qu'en raison de la généralité de ses termes, l'arrêté attaqué est, dès lors, entaché d'excès de pouvoir. »

De l'ensemble de cette jurisprudence, nous pouvons donc dégager quelques principes essentiels. Ces principes ne se rapportent d'ailleurs pas exclusivement à la réglementation du colportage. Ce sont en fait les mêmes qui ont inspiré toute la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux limitations apportées aux droits individuels dans l'intérêt de l'ordre public. Ces principes, nettement

formulés dans les arrêts que nous venons de citer peuvent se résumer en trois propositions :

1° Le pouvoir de police peut, sans violer la loi, apporter dans l'intérêt de l'ordre public des restrictions à la liberté du colportage;

2° Il ne doit user de ce pouvoir qu'à défaut d'autres moyens d'action (1);

3° Ces restrictions ne doivent jamais aboutir en fait à la suppression de la liberté.

(1) Voir les conclusions du Commissaire du gouvernement Detton dans l'affaire Dauvergne. (*D. H.* 1938, p. 246; *Gaz. Palais, 18 mars 1938*).

CHAPITRE III

Le régime préventif de la presse périodique

Par presse périodique, il faut entendre certaines publications paraissant à intervalles réguliers et destinées à être vendues ou distribuées au public.

Il est parfois assez difficile de distinguer si une publication constitue ou non un véritable écrit périodique au sens de la loi de 1881. Pour que l'on puisse attribuer ce caractère à une publication, il faut que soient réunies certaines conditions.

Il faut d'abord que la publication présente un certain caractère de périodicité, c'est-à-dire paraisse à intervalles réguliers, plus ou moins rapprochés. Le journal et la revue en constituent les types essentiels. Suivant la périodicité, on distingue les périodiques quotidiens, hebdomadaires, mensuels, trimestriels, etc.

Il faut en outre que chaque numéro constitue par lui-même un tout. On ne saurait considérer comme constituant un périodique les diverses livraisons d'un ouvrage paraissant par fascicules, et dont le tirage doit s'arrêter lorsqu'aura paru toute la matière qui doit le composer.

Enfin, il faut que la publication soit destinée au public. C'est ainsi qu' « un bulletin d'ordre technique, publié par un ministère, s'il n'est pas destiné à la vente

publique, n'a pas de gérant, et ne constitue même pas un écrit périodique ». (Dalloz, *Rép. prat. : supplément*, Presse-Outrage, p. 571.)

La loi de 1881 a libéré la presse périodique de toutes les mesures préventives véritables qui limitaient sa liberté, et n'en a conservé que pour l'introduction en France de la presse étrangère. En ce qui concerne la presse française, elle a seulement établi une réglementation destinée à faciliter la répression, en obligeant la presse périodique à désigner un gérant responsable, à faire, avant la publication, une déclaration préalable, et à déposer un certain nombre d'exemplaires de chaque numéro aux mains de l'administration, et en interdisant, dans l'intérêt du bon ordre, certaines publication. Ces matières feront l'objet des différents paragraphes de la première section de ce chapitre, consacrée au régime préventif applicable à la presse éditée en France, et nous examinerons dans une deuxième section l'admission en France de la presse étrangère.

Section I

Régime préventif applicable a la presse française.

§ 1er. — *Le gérant.*

« Tout journal ou écrit périodique aura un gérant. Le gérant devra être Français, majeur, avoir la jouissance de ses droits civils, et n'être privé de ses droits civiques par aucune condamnation judiciaire. » (Art. 6 loi du 29 juillet 1881.)

Journaux et périodiques sont le plus souvent rédigés par une foule de collaborateurs dont beaucoup restent totalement inconnus du lecteur. Il est même relative-

ment rare que les articles signés le soient du nom véritable de leurs auteurs. Il est en effet d'usage courant parmi les journalistes d'adopter un pseudonyme, un nom de guerre, qui cache leur véritable identité aux yeux du lecteur non averti. Ce peut être pour l'écrivain une simple fantaisie. C'est parfois pour lui une nécessité lorsque sa situation ne lui permet pas de s'expliquer librement.

Cette possibilité de l'anonymat, très favorable à la rapidité des informations et à la libre expression de la pensée, rend plus difficile, au point de vue juridique, la détermination des responsabilité. Aussi, le législateur a-t-il imposé, pour chaque journal ou écrit périodique, l'existence d'un responsable unique et facile à poursuivre, le gérant.

Le gérant peut être absolument étranger à la rédaction du journal. Comme l'énonce très clairement l'article que nous venons de citer, il faut et il suffit qu'il soit Français, qu'il ait plus de vingt et un ans et qu'il jouisse de ses droits civils et politiques. Un individu condamné à une peine infamante ne peut donc être gérant d'un journal. Il en serait de même d'un individu condamné pour outrages aux bonnes mœurs (Cass. crim. 24 mars 1893; D. P. 95.1.373), ou d'un failli non réhabilité (Cass. crim. 17 décembre 1886 et Cass. Ch. réunies 22 juin 1887; D. P. 95.1.373). Mais la loi se contente de ce minimum d'honorabilité, et n'exige du gérant aucune condition de compétence ou de solvabilité.

Dans le silence de la loi de 1881, la question s'est posée de savoir si le gérant devait être unique, ou si, au contraire, un journal pouvait, comme cela s'était produit antérieurement, avoir plusieurs gérants. La question fut portée, pour un cas d'espèce, devant la Cour de

Cassation. Dans son arrêt du 16 août 1884 (S. 86.1.95) la Chambre criminelle de la Cour admit que, comme par le passé, un journal peut avoir plusieurs gérants, le journal étant chaque jour, signé par un seul d'entre eux, mais qu'en cas d'infraction, les poursuites ne peuvent être dirigées que contre celui qui a signé le numéro où est contenu l'article incriminé, attendu, dit l'arrêt, « que si la loi n'autorise pas expressément la pluralité des gérants, elle ne l'exclut par aucune de ses dispositions, et qu'on ne saurait, sans méconnaître ses intentions, admettre qu'elle ait entendu établir à ce point de vue une rigueur nouvelle ».

Le rôle du gérant découle entièrement de la responsabilité qu'il doit assumer. Et d'abord, une mesure de publicité va faire connaître au lecteur le nom du gérant. Elle est prévue par l'article 11 de la loi, article qui oblige à faire paraître au bas de chaque exemplaire le nom du gérant. L'omission de cette formalité entraînerait contre l'imprimeur et contre lui seul une peine d'amende pouvant aller de 16 à 100 francs par numéro.

Le gérant, ainsi connu de tous, endosse vis-à-vis de tous intéressés, la responsabilité de tout le contenu du journal.

L'article 42 le place au premier rang des responsables : « Seront passibles, comme auteurs principaux, des peines qui constituent la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse dans l'ordre ci-après, savoir : 1° les gérants ou éditeurs, quelles que soient leurs professions ou leurs dénominations; 2° à leur défaut, les auteurs; 3° à défaut des auteurs, les imprimeurs; 4° à défaut des imprimeurs, les vendeurs, les distributeurs ou afficheurs. »

Le gérant est donc responsable du contenu du jour-

nal ou écrit périodique non pas comme simple complice ou même comme co-auteur, situations qui pourraient se concilier avec les faits, mais bien comme auteur principal, alors que souvent il n'a pas eu connaissance des articles incriminés. C'est là, nous le verrons plus loin, une des principales critiques adressées à l'institution du gérant. Quoi qu'il en soit, une responsabilité civile et pénale très étendue existe actuellement à la charge du gérant, et celui-ci n'a aucun moyen d'y échapper, même en révélant les véritables auteurs (1). Il est douteux qu'elle ait au point de vue préventif, toute l'efficacité prévue par le législateur de 1881. Elle peut et doit cependant inciter les gérants à la prudence.

§ 2. — *La déclaration préalable.*

L'article 7 de la loi du 29 juillet 1881 est ainsi conçu : « Avant la publication de tout journal ou écrit périodique, il sera fait au parquet du procureur de la République une déclaration contenant :

« 1° Le titre du journal ou écrit périodique, et son mode de publication;

« 2° Le nom et la demeure du gérant;

« 3° L'indication de l'imprimerie où il doit être imprimé.

« Toute mutation dans les conditions ci-dessus énumérées sera déclarée dans les cinq jours qui suivront. »

C'est là une simple formalité permettant au parquet de connaître l'existence de la publication et, le cas échéant, la personnalité des responsables.

La déclaration doit comprendre d'abord le titre du

(1) Paris, 9 janvier 1890. D. P. 91. 2. 36. Paris, 17 fév. 1892, D. P. 92. 2. 313, et sur pourvoi, Cr. 17 juin 1892. D. P. 93. 1. 130.

journal, auquel il faut ajouter le sous-titre s'il existe, comme cela se produit fréquemment. A ce renseignement, il faut joindre, toujours pour identifier le journal ou périodique, son mode de publication : quotidien, hebdomadaire, ou périodique paraissant ou non à des intervalles déterminés.

En second lieu la déclaration doit comprendre le nom et le domicile du gérant, afin de faciliter les poursuites. Il est évident qu'au cas de pluralité de gérants, les mêmes indications devraient être fournies pour chacun d'eux.

Enfin, elle doit comprendre aussi le nom de l'imprimeur (Cass. crim. 3 janvier 1884; D. P. 84.1.371) et l'indication de l'imprimerie, ceci en vue de l'application de la responsabilité subsidiaire de l'imprimeur, et aussi, dans les cas où la loi l'autorise, pour permettre la saisie par les autorités judiciaires.

L'article 8 précise la forme de la déclaration. Elle doit être faite par écrit, sur papier timbré, et signée des gérants.

La déclaration doit être faite avant la publication du premier numéro. Si l'une ou l'autre des indications fournies venait par la suite à être modifiée, l'article 7, *in fine*, obligerait le gérant à faire connaître cette mutation au parquet dans un délai de cinq jours.

Le parquet délivre au déclarant un récépissé destiné à faire foi de l'exécution des prescriptions légales.

En cas d'omission, une amende de 50 à 500 francs serait prononcée contre le propriétaire, le gérant, ou à défaut l'imprimeur, qui s'exposeraient, en continuant la publication irrégulière après une condamnation, à une amende de 100 francs par numéro dont ils seraient solidairement responsables.

Cette déclaration est donc simplement une formalité administrative permettant au parquet de connaître

l'existence de la publication qui en fait l'objet, mais ne constitue nullement une limitation à la liberté d'expression de la pensée.

§ 3. — *Le dépôt au parquet.*

L'article 10 de la loi sur la liberté de la presse a prévu, pour chaque numéro du journal ou écrit périodique, un double dépôt au moment de la publication.

Deux premiers exemplaires, signés du gérant, doivent être remis, au moment de la publication de chaque numéro, au parquet du procureur de la République si le journal paraît dans une ville où siège un tribunal de première instance et à la mairie pour toutes les autres localités.

Un pareil dépôt, destiné non plus aux autorités judiciaires, mais aux représentants de l'administration active doit être fait au Ministère de l'Intérieur pour Paris et le département de la Seine, à la préfecture pour les chefs-lieux de département, à la sous-préfecture pour les chefs-lieux d'arrondissement, et à la mairie, dans tous les autres cas.

Une peine de 50 francs d'amende sanctionne chacune de ces obligations du gérant.

Ce sont là encore des mesures destinées uniquement à faciliter la répression en cas d'infraction à la loi sur la presse, et non pas à proprement parler des mesures de police préventive, puisqu'elles ne sont exécutées qu'au moment où le journal ou écrit périodique sort des presses pour être distribué au public, et qu'elles ne sont pas destinées à un examen préalable du contenu des publications.

Il importe de ne pas confondre ce double dépôt avec

celui qu'ont organisé la loi du 19 mai 1925 (1) et le décret du 29 décembre 1933 (2), dépôt destiné à enrichir les collections nationales, et que nous ne mentionnons ici que pour mémoire.

En ce qui concerne la presse périodique, les deux dépôts doivent être effectués simultanément.

§ 4. — *Publications interdites.*

La chronique des tribunaux fournit chaque jour aux grands quotidiens une abondante source d'informations. Elle constitue même pour certains lecteurs le principal attrait du journal. Lorsqu'elle se contente de reproduire les jugements rendus, elle ne peut présenter aucun inconvénient, puisqu'elle ne fait qu'augmenter la publicité indispensable à l'exécution des décisions judiciaires. Mais en ce qui concerne la répression des crimes et délits, il est des renseignements que peut surprendre le journaliste au cours de l'instruction et dont la publication ne pourrait que favoriser la fuite du coupable ou rendre plus difficile la tâche des enquêteurs. D'autre part, certains renseignements fournis au cours de procès privés ne sauraient être divulgués, en dehors de la publicité restreinte, mais nécessaire, de l'audience, sans porter atteinte à l'honneur et à la réputation des personnes mises en cause. Considérant que des mesures répressives en cas de trouble apporté à l'ordre public ou d'atteinte à l'honneur des personnes privées seraient insuffisantes, le législateur a édicté des prohibitions formelles que l'on peut considérer comme des mesures préventives, parce que les peines prévues par la loi ne sanctionnent pas

(1) *D. P.* 1926. 4. 20.
(2) *J. O.* 30 déc. 1933, p. 13102.

nécessairement l'existence d'un véritable délit, mais sont destinées à en empêcher la possibilité.

En ce qui concerne la procédure criminelle ou correctionnelle, l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 interdit de publier « les actes d'accusation et tous autres actes de procédure criminelle ou correctionnelle avant qu'ils aient été lus en audience publique », et punit d'une amende de 50 à 1.000 francs les infractions à cette disposition. L'article 40 interdit d'ouvrir et d'annoncer des souscriptions destinées à indemniser des frais d'une condamnation judiciaire. Dans le même ordre d'idées, l'article 39 interdit de reproduire les délibérations intérieures des jurys, cours et tribunaux.

La loi du 22 juillet 1912, *sur les tribunaux pour enfants et adolescents*, apporte elle aussi de sérieuses restrictions à la publicité des procès criminels contre les mineurs. L'article 19 de cette loi contient en effet les prescriptions suivantes :

« La publication du compte rendu des débats des tribunaux pour enfants et adolescents est interdite. Il en est de même de la reproduction de tout portrait des mineurs poursuivis, de toute illustration les concernant ou concernant les actes à eux imputés. Les infractions à ces deux dispositions seront déférées aux tribunaux correctionnels et seront punies d'une amende de cent à deux mille francs (100 à 2.000 fr.).

« Ces dispositions sont également applicables aux débats devant la chambre du conseil prévue au titre I^er^.

« Le jugement ou l'arrêt sera rendu en audience publique et pourra être publié, mais sans que le nom du mineur puisse être indiqué autrement que par une initiale. »

Dans un tout autre ordre d'idées, certaines publica-

tions sont interdites dans l'intérêt de la défense nationale. Ces interdictions sont contenues dans l'article 12 de la loi du 26 janvier 1934 *tendant à réprimer les délits d'espionnage et les agissements délictueux compromettant la sûreté extérieure de l'Etat* (1), texte modifié par un décret-loi du 17 juin 1938 (2).

Ces textes punissent d'une amende de 300 à 3.000 fr. et d'un emprisonnement de six mois à trois ans la divulgation de renseignements relatifs à des enquêtes ou informations concernant un délit d'espionnage.

Dans son article 6, le même décret-loi (3) assimile au délit d'espionnage l'édition et la vente de certains documents intéressant directement la sûreté de l'Etat.

Enfin, il existe dans notre législation une troisième catégorie de publications interdites. Elle tend à limiter dans l'intérêt du bon ordre la publicité donnée à certains renseignements d'ordre privé fournis par les parties en cause au cours de procès civils.

Dans ce sens, l'article 39 de la loi du 29 juillet 1881 interdit de rendre compte des procès en diffamation où la preuve des faits diffamatoires n'est pas autorisée,

(1) *D. P.* 1934. 4. 279.

(2) *J. O.* 29 juin 1938, p. 7472.

(3) Décret-loi du 17 juin 1938. *J. O.* 29 juin 1938, p. 7472.

Art. 6. — Le premier alinéa de l'art. 6 de la loi du 26 janvier 1934 est modifié ainsi qu'il suit :

« Sera puni d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 100 francs à 1.000 francs celui qui, sans autorisation de l'autorité militaire ou maritime compétente, aura pris des photographies ou exécuté des dessins, levé ou exécuté des opérations topographiques dans un rayon fixé par l'autorité militaire autour d'une place forte, d'un ouvrage quelconque de défense nationale ou d'un établissement des armées de terre, de mer et de l'air, ou qui aura photographié ou dessiné un matériel, même en construction ou en essai, destiné à usage militaire ; celui qui aura édité ou vendu ou distribué des reproductions de ces vues, levés, dessins, plans ou cartes ; celui qui aura publié, mis en vente ou détenu, en vue du commerce, lesdites reproductions. »

c'est-à-dire toutes les fois qu'il ne s'agit pas de personnes remplissant des fonctions publiques ou de directeurs d'entreprises faisant appel à l'épargne publique et de faits concernant l'exercice de leurs fonctions (art. 35, loi du 29 juillet 1881). La loi du 16 novembre 1912 a ajouté à cet article l'interdiction de reproduire les débats des procès en déclaration de paternité. Les tribunaux ont en outre le droit d'interdire la publication des débats pour tous les procès civils. Il s'agit, dans tous ces cas, d'éviter des scandales possibles. La loi permet d'ailleurs toujours au plaignant de publier sa plainte par voie de la presse, et les jugements rendus peuvent, toujours être reproduits par les journaux. Toutefois, la jurisprudence semble exiger que la reproduction des décisions de justice soit contemporaine des jugements (cf. trib. corr. de la Seine, 8 juin 1904; D. P. 1905.2.150). S'inspirant des mêmes motifs, l'article 3 de la loi du 27 juillet 1884 sur le divorce interdit la reproduction des débats sur les instances en divorce ou en séparation de corps.

Section II

L'admission en France de la presse étrangère.

La presse française jouit, à l'intérieur de notre pays, d'une liberté presqu'absolue, et nous avons constaté, en étudiant la loi de 1881, la disparition des obstacles qui, autrefois, avaient restreint le droit d'écrire. Il subsiste cependant, dans notre législation, un cas où la censure du gouvernement peut encore s'exercer. Si, en effet, la presse française est libre, les journaux étrangers circulant en France ne peuvent se prévaloir des mêmes droits.

Les auteurs de la loi sur la liberté de la presse ont

pensé, et nul ne songe à leur en faire grief, que la libre circulation en France des publications éditées à l'étranger pouvait avoir une influence néfaste. De tels journaux peuvent avoir intérêt à propager en France des polémiques contraires à l'intérêt national, à entretenir chez leurs lecteurs, pour la plupart étrangers résidant en France, des sentiments hostiles à notre pays, à provoquer des mouvements de spéculation contre la stabilité de notre monnaie, etc. Il convenait donc de doter le gouvernement de moyens de défense d'autant plus puissants que si les institutions françaises sont favorables à l'interpénétration des idées, la loi française n'a pas à protéger les intérêts de la presse étrangère.

L'article 14 de la loi de 1881 a donc réservé au gouvernement la possibilité d'interdire la circulation en France des journaux et écrits périodiques étrangers. Il l'a fait cependant de façon très libérale, puisque l'interdiction en bloc de toutes les publications étrangères, des journaux d'un seul pays, ou même d'une seule publication pour un temps indéterminé, ne peuvent être prononcées que par une décision spéciale du Conseil des Ministres.

Toutefois, comme cette action préventive doit être rapide, il est permis au Ministre de l'Intérieur d'interdire la circulation d'un seul numéro.

Ce texte s'appliquant à tous les écrits « publiés à l'étranger », peu importe que la publication soit faite dans une langue étrangère ou en langue française.

Dans un but tout à fait analogue, la loi du 22 juillet 1895 a rendu applicables aux journaux publiés en France en langue étrangère les dispositions de l'article 14.

En application de cette loi, la jurisprudence a eu à se prononcer sur la qualification de langue étrangère.

La question se résoud sans difficulté lorsqu'il s'agit de la langue officielle d'un autre Etat. On s'accorde notamment à reconnaître que la loi du 22 juillet 1895 est applicable, depuis le traité de Versailles, aux journaux édités en langue allemande sur les territoires d'Alsace et de Lorraine redevenus français par ce traité.

Des difficultés ont été soulevées récemment encore au sujet de l'interdiction du journal *Es Sounna* publié en langue arabe, à Constantine. L'arabe n'est en effet une langue propre à aucun Etat, mais, au contraire, commune à toute une partie des régions méditerranéennes. Le Conseil d'Etat, appelé à en juger, a décidé que l'interdiction était légale (C. E. Bouchemal Ahmed ben Smaïa, 8 février 1935; S. 1936.3.18).

Par contre, nous ne pensons pas que ce texte puisse s'appliquer à un journal publié en langue bretonne ou provençale, ces dialectes n'étant en usage que sur le territoire franais.

TITRE II

LES PROJETS RÉCENTS DE MODIFICATION DE LA LOI SUR LA PRESSE

Au cours de ces dernières années, et notamment pendant la campagne électorale de 1936, la question du régime de la presse périodique avait été maintes fois posée devant l'opinion publique.

La responsabilité presque exclusive du gérant au point de vue pénal avait donné lieu à des critiques sévères. C'était, disait-on, pour les véritables auteurs de l'injure ou de la diffamation un moyen facile d'échapper à toute responsabilité personnelle.

La responsabilité pécuniaire qui pouvait incomber au journal lui-même était bien souvent considérée comme illusoire : la presse « vénale et pourrie » n'était-elle pas soutenue, soit par des mécènes intéressés, soit par les fonds secrets du gouvernement, soit même par des subventions de puissances étrangères? Aussi réclamait-on, avec la réforme du statut légal de la presse, le contrôle de ses ressources.

La procédure de répression, admise par la loi de 1881 comme une garantie essentielle de liberté était elle-même considérée comme favorisant la partialité. On voulait retirer au jury, trop accessible aux mouvements

d'opinion, la compétence en matière de diffamation, pour la remettre aux magistrats des tribunaux correctionnels.

Enfin, et toujours du point de vue répressif, on voulait modifier l'ordre des responsables, et aggraver dans certains cas les peines prévues par la loi.

Un drame pénible vint accentuer cette campagne en faveur de la revision du statut légal de la presse.

A la suite d'une campagne menée par un hebdomadaire politique contre M. Roger Salengro, ministre de l'Intérieur, l'accusant d'avoir déserté pendant la guerre, celui-ci se suicida. Il s'ensuivit un mouvement d'opinion assez peu favorable à la liberté de la presse, et certains représentants du pouvoir de police allèrent même jusqu'à prendre des mesures de protection que l'on peut tout au moins qualifier d'excessives.

C'est ainsi que la vente de l'hebdomadaire *Gringoire* dont les articles avaient suscité une telle émotion fut interdite à Lille pour trois mois par le préfet du Nord, mesure dont la légalité nous paraît très discutable, puisqu'elle équivaut à une véritable saisie préventive, mesure interdite par la loi du 29 juillet 1881 dont l'article 49 réserve à l'autorité judiciaire, et seulement dans des cas exceptionnels, le droit de saisir une édition d'un livre ou les numéros d'un journal (1).

Dans un but analogue, l'exposition publique de *Grin-*

(1) Cette interdiction de la vente d'un journal n'était cependant pas sans précédents. C'est ainsi que le 10 novembre 1931, le Ministre de l'Intérieur fait saisir les exemplaires en vente du numéro du 1er novembre du *Crapouillot*. Dans une interpellation à la Chambre des Députés, M. Guernut rappela au Ministre de l'Intérieur ses droits en cette matière :

« Vous avez, dit-il notamment, interdit, confisqué le *Crapouillot*. Etes-vous bien sûr d'en avoir le droit ?

« La loi de 1881, sur la presse, est très nette à cet égard. Toute

goire était interdite à Toulouse mais nous ne saurions faire les mêmes réserves sur ce deuxième arrêté, qui ne faisait qu'apporter une simple restriction à la liberté du journal.

C'est dans ces conditions que le cabinet Léon Blum déposa, le 26 novembre 1936, sur le bureau de la Chambre, un projet modifiant la loi du 29 juillet 1881.

Ce projet comprenait deux articles. Le premier, complétant les articles 6 et 11 de la loi de 1881, a trait à la constitution des journaux en sociétés anonymes. L'article second, modifiant un bon nombre d'articles de la loi, désigne les responsables, crée une procédure nouvelle pour la répression des délits de presse, et, dans un article 14 nouveau, autorise le gouvernement à interdire la sortie de France des journaux français.

Nous n'avons pas à nous occuper ici du renforcement de la répression des délits de presse, non plus que de la question de la compétence du jury. Nous examinerons donc seulement les mesures préventives nouvelles adoptées par le projet ou proposées en cours de discussions et relatives soit à la fondation du journal, soit à sa publication. Les premières concernent la constitution en socié-

saisie préventive vous est défendue. Seul le juge d'instruction peut saisir. Est-ce que vous seriez juge ?

« Je ne connais que deux exceptions :

« Le Ministre de l'Intérieur a le droit de saisir lorsque le dépôt légal n'a pas été effectué. Or, il l'a été.

« Encore, dans ce cas, vous n'aviez le droit de saisir que quatre exemplaires : vous en avez saisi plus d'un millier.

« Il vous est permis de saisir, en second lieu, lorsqu'il y a offense à un chef d'Etat vivant ou à un agent diplomatique étranger.

« Est-ce que dans le *Crapouillot*, Sa Majesté George V était offensée ? Non. Donc vous n'en aviez pas le droit.

« Avez-vous, par hasard, eu recours au fameux article 10 du code d'Instruction criminelle ? Non ! Vous êtes un républicain trop ferme pour descendre à une extrémité que condamne toute la tradition républicaine. » (*J. O.* 1931, Ch. des Dép. p. 4188.)

tés anonymes, le choix du gérant, et le contrôle des ressources et les modifications à la déclaration préalable qui en sont la conséquence. Les autres visent la signature des journaux par le gérant, et une augmentation de la liste des publications interdites.

Nous laisserons de côté, pour en faire l'objet d'un chapitre spécial, la nouvelle rédaction de l'article 11, pour laquelle M. Vincent Auriol, garde des Sceaux du cabinet Chautemps, a déposé, le 30 novembre 1937, un projet nouveau.

CHAPITRE PREMIER

Le régime préventif du projet de 1936

§ 1er. — *Constitution des journaux en sociétés anonymes.*

Le projet gouvernemental proposait d'ajouter à la loi de 1881 un article 6 *bis* ainsi conçu :

« Tout journal ou écrit périodique paraissant ou devant paraître au moins trente fois par an devra être la propriété d'une société constituée sous la forme d'une société anonyme exclusivement consacrée à cet objet.

« Les titres de sociétés anonymes constituées en vertu des prescriptions du présent article garderont la forme nominative.

« L'administrateur, l'administrateur délégué de la société anonyme ou le mandataire qui aurait la signature sociale sera obligatoirement le gérant du journal ou écrit périodique édité par la société.

« Les gérants et propriétaires de journaux et écrits périodiques existant au jour de la promulgation de la présente loi seront tenus de se conformer dans le délai de deux mois aux prescriptions du présent article.

« Les sociétés anonymes qui se constitueront en conformité du présent article sont exonérées du droit

proportionnel normalement perçu sur les constitutions de sociétés (1). »

Ces mesures, destinées surtout à faire du gérant un vrai responsable, et à permettre, par le jeu des mesures prévues à l'article suivant, le contrôle des ressources des journaux, facilement applicables aux grands quotidiens qui sont pour la plupart la propriété de sociétés, présentait au contraire de graves difficultés pour la petite presse de province, qui ne vit bien souvent que du talent d'un homme, à la fois directeur et propriétaire du journal, pour ces journaux au sujet desquels M. Joseph-Barthélemy écrivait (2) : « Il reste dans les provinces des feuilles dont l'autorité est faite en partie de ce que les directeurs en sont propriétaires. Le journal est une propriété de famille transmise de père en fils depuis des générations. La personnalité des directeurs est garante de l'honnêteté du journal. » Il eût été difficile à ces journaux de se soumettre aux formalités de la loi sur les sociétés, et le seul fait de trouver un chiffre minimum de sept actionnaires en eût fait disparaître un bon nombre.

Il est vrai que le projet primitif avait déjà prévu une catégorie des journaux non assujettis à la loi : toutes les feuilles paraissant moins de trente fois par an étaient dispensées des formalités ci-dessus. Cependant, la Commission de législation civile et criminelle de la Chambre ne se contenta pas de cette exception et ajouta deux paragraphes au texte primitif pour créer des exemptions nouvelles :

« Sont exceptés des dispositions prévues aux alinéas

(1) *J. O. déb. parl.* Députés, p. 3275.

(2) Joseph-Barthélémy : *Le projet contre la Presse.* « Revue politique et parlementaire », 1937, pages 25 et 26.

précédents du présent article, précisait le texte qui fut soumis à la Chambre, les journaux, revues, bulletins, écrits périodiques édités par les groupements professionnels constitués conformément au livre III du Code du Travail, par les sociétés coopératives d'artisans ou d'agriculteurs et exclusivement consacrés à la défense des intérêts corporatifs; par les sociétés de secours mutuels constituées conformément à la loi du 1er avril 1898.

« Sont également exceptés les journaux, revues, bulletins, écrits périodiques édités dans un département et mis en vente uniquement dans ce département et dans les départements limitrophes; ou, pour Paris, édités dans un arrondissement et mis en vente uniquement dans cet arrondissement et les arrondissements limitrophes; ou pour le département de la Seine, édités dans un canton et mis en vente uniquement dans ce canton et dans les cantons limitrophes. »

La Chambre des Députés augmenta encore le nombre des exceptions en ajoutant à ce dernier alinéa, sur la proposition de M. Sérol, président de la Commission, les mots : « ainsi que les publications ayant un caractère exclusivement scientifique, artistique ou technique, et les publications d'anciens combattants » (1).

Suivant aussi les suggestions de sa Commission de législation, la Chambre adopta les modifications proposées au premier alinéa de l'article 6 *bis*, et permettant, à côté de la société anonyme, la forme de la société en commandite par actions, qui permettait d'atteindre le même but.

Il en résultait deux catégories de journaux, les uns bénéficiant encore du régime de la loi de 1881, les autres

(1) *J. O. débats*, Ch. des Députés, 1936, p. 3301.

assujettis à des formalités compliquées et à une surveillance étroite.

La Commission de législation du Sénat s'est refusée à adopter cette solution et a repoussé en même temps l'ensemble de l'article 1er du projet. Les arguments de la Commission ont été exposés par son rapporteur, M. Maulion, le 27 mai 1937, au cours de la discussion générale. Dans son exposé (1), le rapporteur souligne les protestations du Gouvernement assurant qu'il ne veut nullement porter atteinte à la liberté de la presse, mais il constate que cependant le projet restreint cette liberté pour tous ls écrits paraissant plus de trente fois par an, puisqu'il les oblige à devenir la propriété d'une société anonyme. « Tous les principes de la liberté de la presse, affirme M. Maulion, sont battus en brèche par le projet gouvernemental, et nous voyons reparaître les obstacles à l'impression libre qu'il avait fallu tant d'années pour abattre. »

Au cours de la même séance, M. Léon Bérard se prononce lui aussi contre le projet du gouvernement dans un remarquable discours où, après avoir noté que « les lois successives sur la presse sont de véritables instruments de mesure qui enregistrent les avances et les reculs de l'idée de liberté », il expose les objections que soulève le projet en discussion (2).

Sans nier les progrès de la calomnie, M. Léon Bérard s'étonne de voir les parlementaires déclarer insuffisante la législation en vigueur, alors que, par les lois d'amnistie trop fréquentes, ils annihilent eux-mêmes la répression.

S'adressant ensuite aux journalistes, l'orateur leur

(1) *J. O. déb. parl. Sénat*, p. 486 et suiv.
(2) *J. O. déb. parl. Sénat*, p. 493 à 497.

conseille de se donner eux-mêmes une organisation corporative « assez forte pour exclure de leurs rangs tous ceux qui déshonorent la profession ».

Il ne convient pas, en effet, d'imiter la politique des Etats totalitaires, « qui vise à contrôler et à régler la plupart des pensées des citoyens et qui n'est pas autre chose au fond, qu'un alignement des esprits et des consciences ».

C'est donc autant la tendance du projet que son contenu que combat M. Léon Bérard, et il conclut :

« Adopter le projet de la Chambre serait rompre avec les hommes de 1881 qui ont écrit le Code républicain de la presse, et avec les traditions d'une longue histoire. Nous avons confiance que le Sénat restera fidèle à lui-même, au vieil individualisme français et à la liberté! »

Suivant en effet les conclusions de sa Commission de législation, le Sénat repoussa l'ensemble de l'article 1er.

§ 2. — *Le gérant.*
Critiques au régime ancien et propositions nouvelles.

En organisant le rôle et la responsabilité du gérant, le législateur de 1881 avait voulu, tout en facilitant les poursuites, que le gérant, pour éviter les peines d'amende et de prison qu'il pouvait encourir, veillât à ne pas laisser commettre au journal dont il avait la charge, les crimes et délits punis par la loi.

Or, le développement de la grande presse quotidienne, par l'effet de la concurrence et des exigences du public, est de nos jours devenu tel qu'il est matériellement impossible à un gérant, alors même qu'il posséderait la compétence et l'autorité nécessaires pour imposer ses vues à tous les collaborateurs du journal, d'examiner

en détail tout le contenu du journal dans le bref délai qui subsiste entre l'arrivée aux bureaux de la rédaction des articles et des informations et la distribution des imprimés au public ou aux services postaux. A plus forte raison en est-il ainsi lorsque ce gérant n'est qu'un salarié, ne possédant aucune influence sur la direction ni sur la rédaction du journal, et il est aisé de comprendre comment, dans bien des cas, le gérant est devenu un personnage de second plan, dont la seule raison d'être au journal est la lourde responsabilité qu'il endosse.

M. Maulion, rapporteur du projet au Sénat, a dépeint en des traits pittoresques, quoique peut-être un peu chargés, le gérant : « Ce pauvre diable, passez-moi l'expression, qui a besoin de vivre, et qui, pour vivre, s'en va devant la cour d'assises ou les tribunaux correctionnels, récolter, pour des articles qu'il ne connaît pas, et qu'il n'a jamais lus, des amendes qu'il ne paiera pas, des mois de prison qu'il fera peut-être (1). »

Il serait certainement injuste d'appliquer à la lettre un tel jugement, mais il n'en est pas moins vrai que notre législation permet des abus de ce genre, et nous n'en saurions trouver meilleure preuve que l'amusante anecdote rapportée par *Le Figaro* du 27 mai 1937 sous le titre *Le « jeune » vieillard des Jeunesses :* Le 26 mai 1937, la 12e Chambre du Tribunal correctionnel de la Seine condamnait à 15 jours de prison avec sursis, 500 francs d'amende et 2.000 francs de dommages-intérêts le gérant de l'organe des *Jeunesses* communistes. Or, ce gérant de *L'Avant-Garde* était un *vieillard,* à moitié faible d'esprit, du nom de François, interné à l'hospice de Bicêtre, et, au surplus, insolvable!

Il est vrai que sur ce point, la loi de 1881 n'a pas

(1) *J. O. Débats parlementaires,* Sénat, 28 mai 1937, p. 491.

beaucoup modifié l'état de choses antérieur, puisque M. Joseph-Barthélemy (1), cite le cas d'un gérant du *Charivari* qui, en 1835, « déclara qu'il était en prison lorsqu'avaient paru les articles incriminés et que, de sa vraie profession, il était cordonnier ». Quelques années plus tard, en 1844, Louis Veuillot, poursuivi en même temps que le gérant en cour d'assises pour un article écrit par lui dans le journal *L'Univers*, prononçait devant ses juges des paroles qui, près d'un siècle plus tard, ne seraient pas dépourvues d'actualité : « Quand le vrai coupable est saisi, lorsqu'il avoue le délit et revendique la peine, il y aurait une sorte de cruauté à frapper sous ses yeux ce gérant, *cet enfant du fouet*, qu'il faut honorer, si, comme M. Barrier (le gérant de *L'Univers*), il s'expose noblement pour ses convictions; qu'il faut plaindre, si c'est un pauvre hère qui vend sa liberté pour gagner sa vie; qu'il ne faut punir, en tous cas, que dans l'impossibilité de faire autrement (2). » Mais, s'il est parfois ridicule que le gérant soit poursuivi comme auteur principal alors que l'écrivain ne l'est que comme complice, il n'en faut pas nécessairement déduire que la répression soit pour cela mal assurée : rien n'empêche en effet les tribunaux d'appliquer au complice la peine la plus sévère. Reconnaissons toutefois que la gérance, exercée dans de telles conditions, n'a plus aucun effet préventif, et qu'il serait souhaitable que cette institution fût organisée de façon plus satisfaisante.

Le gérant n'est d'ailleurs pas toujours ce « pauvre diable » dont parlait M. Maulion. Certains organes du parti communiste ont en effet, il y a quelques années, imaginé une combinaison tout aussi ingénieuse pour

(1) *Op. cit.*, p. 192.
(2) *Mélanges*, t. 1, 1re série, p. 325.

échapper à la loi, en choisissant comme gérant un parlementaire.

En cas de poursuites, le juge ne pouvait exercer de poursuites contre un gérant couvert par l'inviolabilité parlementaire, laquelle est d'ordre public.

Désireux d'aboutir à une meilleure répartition des responsabilités, les rédacteurs du projet de loi sur la presse se proposaient de modifier l'institution de la gérance en confiant ce rôle à un homme qui fût en mesure de contrôler l'activité du journal, au moins en ce qui concerne les journaux assujettis à la constitution en sociétés. Au cours de la discussion à la Chambre, deux thèses se firent jour. M. Léon Blum, président du Conseil, intervint lui-même pour en donner une définition précise : « La Chambre, dit-il, est en présence de deux systèmes : l'un qui fait du gérant l'expression de l'entité financière et économique du journal, l'autre — celui que propose M. Brachard — qui en fait l'expression de l'entité professionnelle. » Le projet primitif avait adopté le premier point de vue. Le troisième alinéa de l'article 6 *bis*, tel qu'il était sorti des délibérations de la Commission de législation était en effet rédigé de la façon suivante : « L'administrateur, l'administrateur-délégué de la société, le gérant de la société en commandite par actions, ou le mandataire qui aurait la signature sociale, sera obligatoirement le gérant du journal ou écrit périodique édité par la société. »

La deuxième tendance était exprimée dans un amendement proposé à la Chambre par M. Brachard et dont voici le texte définitif (1) : « Le gérant du journal ou écrit périodique sera le rédacteur en chef ou par délégation du rédacteur en chef expressément approuvée

(1) (*J. O. déb. parl.* Ch. des Dép., 4 déc. 1936, p. 3300).

par le conseil d'administration ou le gérant de la commandite, le secrétaire de la rédaction.

Le gérant devra être titulaire de la carte d'identité professionnelle de journaliste prévue par l'article 29 J de la section III du chapitre II du titre II du Code du Travail et par le décret du 17 janvier 1936. »

Le gouvernement ne s'y opposant pas, cet amendement fut adopté par la Chambre. Il était d'ailleurs le plus conforme aux désirs exprimés par les groupements professionnels. C'est ainsi que dans une série de vœux exprimés par le Syndicat de la presse hebdomadaire française dans son assemblée générale du 12 décembre 1936, nous relevons celui-ci : « Que le gérant du journal, responsable pénalement, soit la personne qui contrôle réellement les articles insérés (rédacteur, secrétaire de la rédaction, rédacteur en chef ou directeur). Il devra être titulaire, soit de la carte de journaliste, soit de sa carte syndicale de directeur de journal. »

Du point de vue préventif, le second système présentait aussi sur le précédent une incontestable supériorité, car il eût été extrêmement difficile à l'administrateur de la société anonyme ou au gérant de la société en commandite, responsables de l'administration et de la gestion financière de la société, de s'acquitter en même temps des fonctions de censeur à l'intérieur du journal, alors que le rédacteur en chef ou le secrétaire de la rédaction sont, de par leurs fonctions, en mesure d'empêcher l'insertion d'article mensongers ou diffamatoires.

Il faut remarquer que l'un et l'autre de ces systèmes aboutissent en fait à la suppression pure et simple de l'institution de la gérance, suppression très heureuse, puisque cette institution qui conduit les tribunaux, désireux avant tout de rendre des jugements équitables, à

adopter des solutions aussi peu élégantes que celle qui consiste à appliquer au complice la peine la plus forte, n'est nullement indispensable à une bonne administration de la justice.

Au reste, toute la question repose ici sur le droit de la répression, et toutes les objections que l'on peut formuler contre l'institution de la gérance n'ont d'autre fondement que l'ordre des responsabilités établi par l'article 42 de la loi du 29 juillet 1881, ordre qui est le suivant : « 1° Les gérants ou éditeurs, quelles que soient leurs professions ou leurs dénominations; 2° à leur défaut, les auteurs; 3° à défaut des auteurs les imprimeurs; 4° à défaut des imprimeurs, les vendeurs, les distributeurs ou afficheurs. »

Sur ce terrain, un accord semble possible entre la Chambre et le Sénat. Les textes votés par les deux assemblées ne présentent que des divergences de détail, et s'accordent pour mettre au premier rang des responsables les auteurs des articles contenant les crimes ou délits de presse. L'ordre admis par le Sénat ne diffère légèrement du texte voté à la Chambre que pour les deux premiers rangs de la responsabilité. Dans le texte de la Chambre, ce sont en effet : « 1° Les auteurs; 2° à leur défaut, soit les gérants ou éditeurs, soit les directeurs ou rédacteurs en chef, quelles que soient leurs professions ou dénominations. » Pour le Sénat, les responsables doivent être les suivants : « 1° L'auteur et le directeur; 2° à défaut du directeur, le rédacteur en chef. » Viennent ensuite, en troisième et quatrième ordre, l'imprimeur, et à défaut, les vendeurs, distributeurs et afficheurs. On peut donc espérer que lorsque le texte du Sénat reviendra en seconde lecture devant la Chambre des Députés, un accord pourra intervenir. Quelle qu'en soit la base, il

est probable qu'il marquera la fin de l'institution de la gérance telle que l'avait organisée le législateur de 1881. Il faut remarquer, en effet, que si le Sénat n'a pas discuté le texte de l'article 6 *bis* du projet, repoussé par sa Commission de législation avec l'ensemble de l'article 1er, il n'a fait dans l'article 42 aucune allusion à l'existence d'un gérant.

La solution du Sénat, mettant au même titre et au premier rang des responsables l'auteur et le directeur, nous paraît la meilleure. Elle est la conséquence logique sur le plan juridique de la collaboration pratique qui permet l'existence du délit de presse : rédaction et insertion. Cette solution étant admise, il suffirait alors de reporter, soit sur la personne du directeur, soit sur celle du rédacteur en chef, les obligations de tous ordres que la loi met à la charge du gérant.

§ 3. — *Le contrôle des ressources de la presse.*

L'article 11 *bis* du projet de 1936 tend à faire connaître au public la provenance des ressources des journaux et écrits périodiques.

Il n'est pas rare, en effet, d'entendre poser la question, surtout pour les organes extrémistes, et par leurs adversaires politiques. Lorsqu'il n'apparaît pas nettement que les ressources de la vente, et surtout de la publicité, suffisent à fournir au journal ses moyens d'existence, on est souvent porté, à tort ou à raison, à supposer qu'il reçoit des subsides, soit d'une puissance étrangère, soit du gouvernement lui-même puisant aux fonds secrets.

De telles accusations, et en tous cas, certainement la première sont de nature à faire baisser le tirage d'un

organe politique, résultat dont on ne peut que se réjouir si ces accusations correspondent à la réalité, mais que l'on doit déplorer si elles sont sans fondement.

Il est donc apparu aux rédacteurs du projet qu'il serait utile d'obliger les journaux à dévoiler au grand jour l'origine de leurs ressources. Une brève citation d'un article paru au moment même du dépôt du projet nous fera connaître l'état d'esprit qui présida à cette innovation.

« L'on obligera la presse, y est-il écrit, à publier l'origine de toutes ses recettes et le tableau de toutes ses dépenses. C'st là ce que nous demandons. Une section de presse au Ministère des Finances pourrait organiser, avec le concours d'experts-comptables désignés par lui, un contrôle efficace des tirages qui seraient rendus publics. Il serait ainsi facile de déterminer d'assez près les recettes de vente et d'abonnements. Dans ce domaine, plus de bluff, plus de truquage. Ce contrôle des tirages se doublerait nécessairement d'un contrôle des recettes de publicité (1). »

Déjà en 1934, certaines révélations de l'enquête sur l'affaire Stavisky concernant notamment l'attribution de fonds secrets au journal *La Volonté* dont le directeur était Albert Dubarry, avaient soulevé la question des ressources des journaux, et donné lieu à un rapport de M. Boully, député de l'Yonne, sur la presse et les fonds secrets. Ce rapport proposait l'institution d'un statut corporatif de la presse, le contrôle des ressources financières des journaux, l'établissement du délit de fausses nouvelles, le contrôle de la publicité commerciale et financière, l'interdiction pour le gouvernement de subventionner les organes de presse. Le rapport Boully

(1) M. Vaillant-Couturier, l'*Humanité* du 25 nov. 1936.

affirmait notamment : « La presse n'a plus l'absolue indépendance dont certains de ses organes aiment encore à se prévaloir », et distinguait trois facteurs de corruption : la finance, le distributeur de publicité, le gouvernement (1) (fonds secrets de l'Intérieur et des Affaires étrangères).

Ce rapport, approuvé le 29 novembre 1934 par la Commission d'enquête de l'affaire Stavisky n'a reçu *aucune suite*. Il est vrai que le rapporteur, bien que député socialiste, votait les fonds secrets le surlendemain !

Les mêmes préoccupations ont présidé à l'élaboration du projet de 1936.

Parmi les mesures prévues à l'article 11 *bis*, les unes concernent le personnel dirigeant, et l'origine du capital social, les autres ont trait à l'activité financière du journal.

Le premier alinéa prévoit la publication par le journal des noms des administrateurs ou des gérants s'il s'agit d'une commandite, et des noms de tous les actionnaires détenant au moins un dixième du capital social. Cette publication doit être faite dans le premier numéro, et être renouvelée chaque année dans les quinze jours

(2) La démission de M. Guimier, directeur de l'Agence Havas, le 4 novembre 1936, sur la demande (impérative) de M. Léon Blum, président du Conseil, semble confirmer sur ce point les conclusions du rapport Boully. Cette démission se produisit à la suite d'articles parus sous la signature de M. Guimier dans le *Journal*, dont il était également directeur. Un échange de lettres particulièrement révélateur est rapporté dans le *Temps* du 5 novembre. A la thèse de M. Guimier affirmant sa propre indépendance, M. Léon Blum opposait la suivante : Le gouvernement (qui subventionne l'Agence Havas, agence française officielle ou à tout le moins officieuse) ne peut admettre que sa politique soit combattue par le directeur de ladite Agence dans des articles du *Journal*.

Qui dit subvention, dit contrôle.

qui suivront l'assemblée générale, et même dans le délai de quinze jours après chaque modification du conseil d'administration ou transfert d'un dixième du capital social.

Le second alinéa organise la publicité des ressources proprement dites du journal. Et, d'abord, d'après ce texte, les sociétés propriétaires doivent, au début de chaque année, au cours du premier trimestre, publier le chiffre du tirage moyen de l'année précédente. Cette obligation, que n'avait pas prévu le projet gouvernemental, fut ajoutée par la Commission de législation de la Chambre.

En second lieu, à la même époque de chaque année, tout journal ou périodique assujetti à la constitution en société doit publier les documents concernant la société propriétaire prévus par les articles 10 et 34 de la loi du 24 juillet 1867 : inventaire, bilan, compte de profits et pertes.

Enfin, la publicité doit comprendre une mention spéciale des fonds de provenance étrangère : « Les documents publiés comporteront obligatoirement une mention spéciale et explicite indiquant le nom et l'adresse du ou des bailleurs de fonds pour toute recette ou commandite provenant directement ou indirectement de l'étranger. » Au cours de la discussion, la Chambre ajouta à ce texte un amendement de M. Vaillant-Couturier interdisant aux journaux de recevoir des fonds d'un gouvernement étranger (1).

Des peines sévères étaient prévues pour sanctionner les dispositions de cet article et les officiers de police judiciaire, ainsi que les agents de l'administration des finances, investis des pouvoirs de vérification que pos-

(1) *J. O. déb. Ch. des Dép.*, 4 déc. 1936, p. 3306.

sèdent les commissaires dans les sociétés anonymes et le conseil de surveillance dans les sociétés en commandite, devaient en assurer l'exécution.

Nous ne reviendrons pas sur les critiques d'ordre général qui ont fait écarter au Sénat l'ensemble de l'article 1er. Elles s'appliquent également aux dispositions de l'article 11 *bis*. Rappelons seulement quelques-unes des critiques que l'on peut adresser au contrôle des ressources des journaux.

Sur le principe même du contrôle, M. Joseph-Barthélemy nous montre que celui-ci est inutile pour les journaux, et ils sont nombreux, qui déjà appartiennent à des sociétés. « Les journaux appartenant à des sociétés, écrit-il, tiennent des assemblées d'actionnaires; dans ces assemblées, la discussion est toujours permise; il n'est pas difficile de se procurer une action pour y entrer; les procès-verbaux des assemblées sont même parfois publiés dans la presse financière, etc., le mystère en général n'est pas bien profond. »

Nous ne pouvons que nous associer à ces justes remarques. Admettons cependant que le mystère existe, et qu'il faille y mettre un terme. Même en ce cas, il ne nous paraît pas possible d'approuver les mesures de contrôle votées par la Chambre, mesures qui ne nous semblent pas de nature à atteindre le but qu'elles se proposent, mais qui, au contraire, risquent d'aboutir à des résultats tout à fait injustes et de restreindre la liberté d'expression de la pensée.

Une telle loi serait insuffisante, d'abord en ce qui concerne la publication du tirage moyen, chiffre qui, en lui-même n'a qu'une signification très incertaine. On peut se demander en effet pourquoi la Chambre n'est pas allée jusqu'au bout dans la voie où elle s'est enga-

gée, et a refusé d'admettre un amendement proposé par un député communiste, et demandant que le chiffre du tirage soit complété de précisions sur les abonnements, la vente au numéro, les journaux servis gratuitement, et les invendus. Alors seulement, le contrôle eût été facile et précis.

Elle serait inefficace encore dans ses mesures contre les subventions étrangères. S'il est souhaitable, en effet, d'empêcher la mainmise de l'étranger sur la presse française, il n'est pas douteux que les fonds de provenance étrangère trouveraient, dans le bilan officiel de la société, une affectation qui ferait disparaître toute trace de leur origine véritable.

§ 4. — *La déclaration préalable.*

En ce qui concerne la déclaration au parquet du procureur de la République, une seule modification, de peu d'importance, était apportée par le projet en instance devant le Parlement. Elle ajoutait au texte de l'article 7 un alinéa nouveau dont il nous suffira de reproduire le texte, sans y insister davantage. La déclaration devait contenir, en quatrième lieu, « la dénomination, le siège et les noms des administrateurs de la société anonyme ou celui du gérant de la société en commandite par actions, lorsque l'existence de cette société est exigée par l'article 6 *bis* » (1).

§ 5. — *La signature du journal par le gérant.*

Ici encore, aucune modification importante n'était apportée par le projet, et le principe de la signature par

(1) *J. O. déb. parl. Ch. des Députés*, 1936, p. 3380.

le gérant était maintenu. Toutefois, une mesure nouvelle était prévue dans le projet adopté par la Chambre, comme conséquence de la constitution des journaux en sociétés anonymes. A la signature du gérant devait être ajoutée « la dénomination, le siège et le numéro d'inscription au registre du commerce de la société, lorsque l'existence de cette société est exigée par l'article 6 *bis* ». Cette mesure eut nécessairement au Sénat le même sort que l'article 6 *bis* lui-même, et il est certain que, quelles que soient les modifications apportées dans l'avenir à l'institution de la gérance, la signature du responsable sera toujours obligatoire pour permettre la répression des infractions commises par le journal.

CHAPITRE II

La circulation en France des journaux étrangers et la sortie de France des journaux français

Nous avons, dans un chapitre précédent, exposé la législation concernant l'entrée en France des publications étrangères. L'influence internationale de la presse pose aussi une autre question. Si, en effet, la pénétration en France de certaine presse étrangère peut être préjudiciable aux intérêts français, la presse française peut nuire aux bonnes relations entre Etats, soit en attaquant les gouvernants ou les institutions des pays voisins, soit en présentant sous un jour trop défavorable nos propres institutions.

La loi de 1881 et les lois postérieures avaient prévu la répression des délits contre les chefs d'Etats étrangers, mais sans songer à réprimer les attaques dirigées contre le gouvernement français ou contre la politique française et reposant sur des assertions mensongères ou formulées en termes inadmissibles. Considérant qu'il y avait là une lacune grave, les rédacteurs du projet de 1936 se sont proposé d'y remédier en ajoutant à l'article 14 des mesures préventives permettant au gouvernement d'interdire la sortie des journaux et périodiques

lorsque cette sortie serait de nature à porter préjudice aux intérêts de la France.

L'article 2 du projet modifiait en effet de la façon suivante l'article 14 de la loi de 1881 :

« Art. 14. — *Circulation en France des journaux étrangers.* — La circulation des journaux ou écrits périodiques étrangers, ou l'expédition hors de France des journaux ou écrits périodiques publiés en France, ne pourra être interdite que par une décision spéciale délibérée en Conseil des Ministres.

« La mise en vente, la distribution ou l'expédition faite sciemment au mépris de l'interdiction, sera punie d'une amende de 1.000 à 10.000 francs (1). »

Le texte nouveau reproduisait donc presque textuellement les dispositions déjà en vigueur pour les journaux étrangers. Il supprimait cependant la possibilité d'interdiction d'un seul numéro par simple décision du Ministre de l'Intérieur, ce qui eût beaucoup diminué l'efficacité de cette mesure. Par ailleurs, il adaptait aux conditions économiques actuelles le taux de l'amende prévue en cas d'infraction.

En second lieu, le projet assimilait de façon absolue le régime de la sortie des journaux français à celui de l'entrée en France des journaux étrangers.

L'article 14 nouveau fut adopté à la Chambre, sous réserve de quelques modifications. Il fut admis notamment que l'interdiction de sortie devrait être prononcée « sur la proposition du Ministre des Affaires étrangères », ce qui constituait pour la presse une garantie certaine, contre des interdictions motivées uniquement par des raisons de politique intérieure. Un autre amendement créant, pour la presse lue aux colonies, un délit

(1) *J. O. déb. parl. Ch. des Députés,* 1936, p. 3381.

d' « atteinte à l'autorité de la France » fut également ajouté au texte primitif, mais cet amendement ne comportait aucune mesure préventive nouvelle (1).

La Commission de législation du Sénat rejeta l'ensemble de l'article 14 qui fut également repoussé sans discussion par la Haute Assemblée. Quelques mois après ce rejet, des dessins parus dans le même hebdomadaire dont les campagnes avaient, l'année précédente, provoqué le dépôt du projet de loi sur la presse soulevèrent des protestations de la part de la Confédération des Anciens Combattants. C'est alors que le gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre, le 30 novembre 1937 (2) un projet nouveau l'autorisant à interdire la sortie des journaux français au delà des frontières.

L'exposé des motifs précise les circonstances qui ont fait naître ce projet. Il est ainsi conçu :

« La loi du 29 juillet 1881 complétée par celle du 22 juillet 1895, avait autorisé l'interdiction en France des journaux ou écrits périodiques publiés soit à l'étranger, soit en France en langue étrangère, mais aucune disposition législative n'avait prévu la possibilité d'interdire l'expédition hors de France de publications qui, par leur nature, peuvent troubler l'opinion étrangère et, en l'induisant en erreur, créer à l'égard de nos pays et de nos nationaux, un état d'hostilité injustifiée ou porter gravement atteinte à la dignité et au prestige de la France.

(1) Bien que l'art. 69 de la loi du 29 juil. 1881 ait rendu applicable aux colonies l'ensemble de la loi, la jurisprudence considère que ce texte ne fait pas obstacle au droit du chef de l'Etat d'édicter des mesures complémentaires par décret.

Le Conseil d'Etat a notamment consacré la légalité d'un décret du 27 mars 1928 créant dans le territoire de l'Afrique Occidentale Française le délit « d'atteinte par la presse au respect dû à l'autorité française ». (C. E. 22 juil. 1932, *Guyèye et Diouf ;* D. H. 1932, p. 513.)

(2) *J. O. doc. parlem.* Chambre des Députés, p. 127.

Le projet de loi sur la presse en instance au Parlement comblait, par son article 14, cette grave lacune.

« Or, des articles, gravures et dessins récemment parus dans certains journaux ont légitimement ému la Confédération des Anciens Combattants soucieuse de la dignité et de la considération de la France au dehors. Les circonstances présentes nous font un devoir de ne pas attendre le vote du projet pour empêcher que des journaux français n'aillent dans d'autres pays faire le jeu des convoitises et des haines extérieures.

« Aussi avons-nous cru devoir soumettre d'urgence à vos délibérations, un projet de loi permettant d'interdire l'expédition et le transport hors de France des journaux pour lesquels les autorités françaises compétentes jugeront utile de prendre une décision de cette nature.

« L'entrée en France restera également réglementée, comme elle l'est actuellement, mais, pour unifier la législation en cette matière, il nous a paru que l'entrée en France et la sortie de notre pays des publications de presse, feraient plus utilement l'objet d'un texte unique prévoyant, au surplus, les conditions dans lesquelles seront exercées les poursuites pénales. »

Le texte proposé comprend trois articles. Les dispositions de l'ancien article 14 et de la loi du 22 juillet 1895 sont reprises dans les paragraphes 3 et 4 de l'article 1er du projet. Une seule modification est apportée aux textes antérieurs : la décision spéciale d'interdiction doit être délibérée en Conseil des Ministres *après avis du Ministre de l'Intérieur*. Cette addition n'entraînerait pas de conséquences sérieuses dans les modalités d'application de la loi, puisqu'après avoir reçu l'avis du ministre intéressé, le Conseil des Ministres resterait, comme par le passé, entièrement maître de sa décision.

Nous n'insisterons donc pas sur cette partie du projet dont le principe n'est pas discuté, et dont nous avons par avance exposé les détails en étudiant la loi de 1881. Mais ce n'est pas non plus l'objet principal du projet, qui vise avant tout l'interdiction de sortie des journaux français. Les mesures proposées sont prévues par les deux premiers paragraphes de l'article 1er.

Aux termes de cet article, « la sortie hors de France des journaux ou écrits périodiques publiés en France pourra être interdite par une décision spéciale délibérée en Conseil des Ministres, après avis du Ministre des Affaires étrangères.

« S'il n'y a lieu d'interdire la sortie hors de France que d'un numéro de ces journaux ou écrits périodiques, cette sortie pourra être interdite par une décision du Ministre des Affaires étrangères. »

L'article 2 édicte des sanctions, et punit d'une amende de 1.000 à 10.000 francs la mise en vente, la distribution, l'exposition ou le transport de journaux au mépris des dispositions de la loi. Enfin l'article 3 abroge les dispositions législatives antérieures et précise la procédure des poursuites.

Dans l'ensemble, ce projet, soumis à la Commission de législation civile et criminelle de la Chambre reprenait le principe du texte déjà adopté par la Chambre en décembre 1936 et repoussé par le Sénat. Ces textes présentaient cependant deux différences importantes : d'une part comme l'avait fait la loi ancienne pour l'entrée en France des journaux étrangers, le projet nouveau permettait une action rapide en autorisant l'interdiction d'un seul numéro par le ministre intéressé; d'autre part, et l'on peut y voir un danger de plus pour la liberté, l'interdiction de sortie aurait lieu non plus

sur la proposition du Ministre des Affaires étrangères, mais seulement *après avis* de ce dernier.

Si l'on fait abstraction de ces différences de détail, ce projet, tout comme le précédent, se caractérise par une assimilation complète du régime de la sortie des journaux français à celui de l'entrée des journaux étrangers. Cette assimilation est, à première vue, assez séduisante, si l'on songe qu'il s'agit de parer à des dangers du même ordre. Mais, cette similitude n'est qu'apparente, et il ne s'ensuit pas que l'on doive dans les deux cas appliquer les mêmes solutions. En effet, la presse étrangère est dangereuse pour nous lorsqu'elle tend à propager à l'intérieur de notre pays des idées contraires aux intérêts nationaux. Il appartient alors au gouvernement de lutter par tous les moyens que la loi met à sa disposition contre la diffusion de telles idées. Il est normal qu'il possède pour cela des moyens d'action efficaces, puisque la presse étrangère circulant en France ne peut se prévaloir d'aucune garantie analogue à celle que possède la presse française à l'intérieur du pays. On ne peut donc parler de similitude de danger que lorsqu'un journal français propage à l'étranger des campagnes préjudiciables aux intérêts de l'Etat sur le territoire duquel il a pénétré, mais c'est à ce dernier Etat qu'il appartient alors de se protéger par des mesures appropriées.

Il nous faut reconnaître d'ailleurs que si les rédacteurs du projet ont proposé pour les deux cas des dispositions analogues, ils ont très nettement situé le problème de la sortie des journaux sur un terrain différent en précisant qu'il s'agissait du cas où des journaux français répandus à l'étranger risquaient de « créer à l'égard de nos pays (*sic*) ou de nos nationaux un état d'hostilité

injustifiée ou porter gravement atteinte à la dignité et au prestige de la France ».

On ne peut nier l'existence de ce danger, mais la gravité des mesures préconisées par les deux projets autorise à se demander si elles sont vraiment nécessaires. Le projet soulève en effet deux objections sérieuses, que M. Maulion avait, par avance, nettement précisées dans son rapport au Sénat sur l'article 14 du projet de 1936. « On ne rétablit pas la censure, avait-il dit, mais le gouvernement se réserve le droit d'interdire à certains écrits de sortir de France. » Et, précisant sa pensée, il ajoutait : « La censure, même partielle, est une atteinte grave à la liberté de la presse, qui ne peut se justifier qu'au cas où la nation se trouve dans un état de péril extérieur. Armer le gouvernement d'une décision d'ordre punitif, c'est livrer la presse à son arbitraire et l'atteindre dans sa liberté. Et pour quel profit ? Qu'un numéro de journal soit censuré pour l'étranger, qu'il soit interdit momentanément à un journal d'être vendu à l'étranger, immédiatement les journaux étrangers se procureront le numéro censuré, le journal frappé d'interdit. Ils reproduiront les passages qui ont déterminé l'interdiction. Ainsi le journal sera propagé plus que si, sans tapage, il avait continué son chemin de l'autre côté de la frontière. »

En résumé, il s'agit d'une arme dangereuse pour la liberté de la presse (1), et en second lieu d'une arme qui

(1) Quelques jours après le dépôt du projet Auriol, le 5 décembre 1937, M. Léon Blum, ministre d'Etat, dans un discours prononcé par lui au Palais de la Mutualité, exposait le problème de la liberté de la presse en des termes qui ne laissent aucun doute sur la vraie tendance des projets gouvernementaux. Voici en effet quelqus passages de ce discours, où M. Léon Blum réclamait textuellement la nationalisation de la presse :

« Il est étrange qu'un moyen de propagation de la pensée soit une

n'atteindrait pas son but. Les mêmes objections ont été formulées à nouveau lors de l'examen du second projet par la Commission de législation civile et criminelle de la Chambre, et certains membres de cette Commission ont proposé, pour y remédier, des modifications au texte gouvernemental. A vrai dire, ces remèdes concernent surtout la première objection, car, si l'on peut, à la rigueur, concevoir la possibilité d'une surveillance des frontières et des services postaux assez étroite pour empêcher la sortie des journaux, on n'empêchera pas les correspondants étrangers de communiquer à leurs journaux les textes censurés. Pour assurer à la presse des garanties contre toute possibilité d'arbitraire dans les décisions d'interdiction, M. Mallarmé avait notamment proposé à la Commission un amendement subordonnant l'interdiction de sortie à l'existence d'un délit de presse (outrage à un souverain étranger, diffamation, etc.) de nature à « porter atteinte à la dignité de la France ou à la paix internationale ». L'interdiction eût été limitée au seul numéro contenant l'infraction et eût servi de complément aux poursuites judiciaires obligatoires. Cet amendement, application du principe de droit pénal *Nullum crimen sine lege*, enlevait au texte nouveau tout caractère de mesure de police préventive. Il fut repoussé par la Commission qui accepta seulement

entreprise commerciale et qu'on puisse le vendre et l'acheter comme une maison de commerce.

« Ce qui est plus étrange encore, c'est qu'un journal, objet de commerce, soit à l'abri de toutes les lois et les réglementations qui régissent les entreprises commerciales. Un cartel dispose du papier, un monopole du transport.

« Si l'on ajoute la concurrence de la radio, on aboutit à une telle somme de difficultés que je me demande parfois si ce n'est pas par la presse qu'un régime de nationalisation devrait commencer.

« Notre effort vise à ce que l'exploitation capitaliste de la presse soit astreinte à des règles de sincérité, de probité. »

de prendre en considération un autre amendement du même auteur et d'après lequel la décision devrait être « motivée », mais refusa de préciser la nature des motifs qui pourraient être invoqués. Dans le même ordre d'idées, la Commisison admit également un amendement de M. Raymond Vidal tendant à limiter à six mois au plus la durée de l'interdiction de sortie prononcée en Conseil des Ministres, et un amendement de M. Lussy modifiant la rédaction des deux premiers paragraphes de l'article 1er, sans en changer le sens.

C'est dans ces conditions que M. Le Troquer fut chargé de rédiger son rapport sur l'ensemble du projet. L'ordre du jour de la Chambre en avait prévu la discussion publique à la séance du 1er février 1938. A cette date, M. Campinchi, garde des Sceaux, n'avait pas reçu du Ministre des Affaires étrangères la documentation qu'il lui avait demandée sur ce sujet, et la discussion fut retirée de l'ordre du jour. A l'heure actuelle, retardée sans doute par des préoccupations plus importantes, elle n'a pas encore été reprise.

Il est probable, d'ailleurs, que le Sénat ne se départira pas de l'attitude qu'il a adoptée au cours de la discussion du projet de 1936, et que, puisqu'il s'agit de protéger à l'étranger le prestige de notre pays, il ne trouvera la solution du problème posé que dans un renforcement des mesures répressives, suivant en cela les paroles prononcées le 6 février dernier au banquet de l'Association des Journalistes républicains par M. Camille Chautemps, alors président du Conseil (1), et n'apportera

(1) « Bien loin de porter atteinte à l'indépendance et aux intérêts légitimes d'une profession ainsi remplie, disait M. Chautemps, un gouvernement républicain se doit de veiller jalousement à leur sauvegarde. S'il poursuit à bon droit le mensonge, la calomnie, la

aucune restriction au droit « de penser, d'écrire et de critiquer » qui constitue l'un des éléments les plus certains du prestige de la France.

trahison de l'intérêt national, toutes les vilenies dont la tolérance n'est que la caricature de la liberté, il doit bannir formellement de la législation tout ce qui risquerait de restreindre le droit de penser, d'écrire et de critiquer, qui est une des manifestations essentielles de la liberté républicaine, à laquelle nous sommes d'autant plus attachés que les pays où elle reste en honneur sont désormais moins nombreux. »

DEUXIÈME PARTIE

POLICE PRÉVENTIVE DES SPECTACLES

TITRE I

LA LIBERTÉ DU THÉATRE

Dans l'antiquité grecque et romaine et jusqu'à une époque encore assez rapprochée de la nôtre, le théâtre a été, sans conteste, l'un des principaux moyens de diffusion de la pensée. La réunion en un même lieu de quelques centaines de spectateurs fournissait alors l'occasion la plus favorable pour propager des théories philosophiques nouvelles, et critiquer les mœurs et les institutions de l'époque ou les hommes au pouvoir.

A l'époque contemporaine, il est devenu banal de constater le déclin de l'art dramatique. Non seulement en effet, depuis que le cinématographe met à la disposition des foules un spectacle moins onéreux et que la radiodiffusion captive l'attention de ses auditeurs à l'heure où autrefois ils allaient au spectacle, on va moins au théâtre, mais surtout, la représentation théâtrale n'a plus sur le public la même influence. Abondamment

renseigné chaque jour sur l'évolution des idées et des faits par la presse et par la radiodiffusion, celui-ci n'envisage plus le théâtre que sous son aspect littéraire et artistique.

C'est là sans doute qu'il faut chercher la raison pour laquelle les gouvernants, autrefois si soucieux de surveiller l'influence du théâtre sur la foule semblent, depuis un demi-siècle, s'en désintéresser complètement, si bien qu'à notre époque, le théâtre est encore soumis à la législation du Second Empire. Le théâtre est en effet réglementé par un décret de Napoléon III, en date des 6-18 janvier 1864.

Ce décret, « relatif à la liberté des théâtres », n'a pas eu en vue d'établir la liberté de la pensée au théâtre, liberté que, suivant l'exemple de la plupart de ses prédécesseurs, Napoléon III considérait encore comme dangereuse. Il constituait cependant un grand progrès libéral, en ce sens qu'il garantissait la liberté de l'industrie théâtrale, mais, comme les lois antérieures, il maintenait la censure des pièces. Il est vrai que la loi de finances du 17 avril 1906 est venue arrêter le fonctionnement pratique de ce régime, mais il n'en reste pas moins la base légale du théâtre en France.

Nous étudierons ce régime en considérant d'abord l'ouverture des théâtres du point de vue de la liberté de l'industrie théâtrale, puis la représentation elle-même, c'est-à-dire la liberté d'expression de la pensée au théâtre, mais avant d'entrer dans le détail de cette étude, il convient d'en déterminer le champ d'application en précisant ce qu'il faut entendre par théâtre au point de vue juridique.

§ 1er. — *Théâtre et spectacles de curiosités.*

Aux termes de l'article 6, paragraphe 1er du décret du 6-18 janvier 1864, « les spectacles de curiosités, de marionnettes, les cafés dits cafés chantants, cafés-concerts, et autres établissements du même genre restent soumis aux règlements présentement en vigueur ».

Il existait donc, au moment de la publication du décret, deux catégories de spectacles, le théâtre proprement dit, et les différents spectacles dits de curiosités. Si l'on met à part le cinéma, qui, après avoir été rangé dans la catégorie des spectacles de curiosités, a été doté d'un statut juridique spécial, cette distinction s'est maintenue telle quelle.

Il n'est cependant pas facile de donner une définition bien précise de l'une ou de l'autre de ces catégories. D'une façon générale il semble que pour qu'un spectacle soit soumis à la réglementation du décret-loi de 1864, il doive réunir certaines conditions relatives au spectacle lui-même, et d'autre part, à la salle dans laquelle il est donné en représentation.

Pour que l'on puisse faire application du décret de 1864, il faut d'abord qu'il s'agisse d'une œuvre dramatique proprement dite, quel qu'en soit le genre. Sont au contraire rangés dans la deuxième catégorie tous les spectacles qui ne constituent pas à proprement parler des moyens d'expression de la pensée : spectacles de music-hall, de cirque, séances d'illusionisme, etc.

Au point de vue de la salle elle-même, la jurisprudence du Conseil d'Etat semble exiger qu'il s'agisse d'un établissement présentant un caractère durable, permanent. Il a été jugé qu'une entreprise théâtrale ne comportant pas d'emplacement permanent et qui constitue,

à raison de son caractère ambulant, un spectacle forain, ne peut être comprise dans la catégorie des spectacles régis par les articles 1 à 5 du décret de 1884, mais constitue un spectacle de curiosité (C. E. 17 juillet 1931. *Gazette du Palais* 1931.2.789).

Tout spectacle ne remplissant pas ces conditions est un spectacle de curiosité, soumis seulement aux règlements municipaux pris en application de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884.

§ 2. — *La liberté de l'industrie théâtrale.*

En ce qui concerne le théâtre proprement dit, tel que nous venons de le définir, le décret de 1864 permet la construction et l'exploitation d'une salle de spectacle sans aucune autorisation préalable. Toutefois, l'article 1[er] du décret exige une déclaration :

« Tout individu peut faire construire ou exploiter un théâtre, à la charge de faire une déclaration au Ministère de notre Maison et des Beaux-Arts, et à la préfecture de police, pour Paris, à la préfecture dans les départements. »

L'ouverture d'un théâtre présente donc une certaine analogie avec la fondation d'un journal, mais pour des raisons de salubrité et de sécurité des spectateurs, le théâtre est moins libre que ne l'est la presse. Nous avons vu que la déclaration préalable constitue pour la fondation d'un journal une condition nécessaire, mais suffisante. Au contraire, en ce qui concerne le théâtre, le décret-loi de 1864 impose aux entrepreneurs des obligations supplémentaires :

« Les entrepreneurs des théâtres devront se conformer aux ordonnances, décrets et règlements pour tout

ce qui concerne l'ordre, la sécurité et la salubrité public.

« Continueront d'être exécutées les lois existantes sur la police et la fermeture des théâtres, ainsi que sur la redevance établie au profit des pauvres et des hospices. » (Art. 2 du décret des 6-18 janvier 1864.)

On ne peut donc ouvrir un théâtre que lorsque la salle destinée aux représentations est conforme aux règlements édictés par l'autorité municipale pour assurer l'ordre, la salubrité et la sécurité des spectateurs.

Toutefois, en ce qui concerne du moins la sécurité, l'exercice des pouvoirs du maire est soumis à la règle du libre choix des moyens. La jurisprudence du Conseil d'Etat décide en effet que les autorités de police doivent laisser aux exploitants des salles de spectacle le choix des mesures propres à assurer la sécurité des spectateurs. Il a été jugé notamment « qu'il appartient au maire, en vertu des pouvoirs qu'il tient de la loi du 5 avril 1884, de prescrire aux possesseurs de salles de spectacles l'organisation d'un service de protection contre les incendies, mais qu'il ne peut leur imposer la présence d'un piquet de pompiers communaux et mettre à leur charge les frais de ce service que dans le cas où ces obligations se justifieraient par les nécessités de la sécurité publique » (C. E. 17 décembre 1937. *Abbé Garnier;* S. 1938.3.24).

Une fois remplies toutes ces conditions, tout théâtre peut représenter des œuvres dramatiques de tous genres. Il n'en était pas de même antérieurement au décret de 1864, et chaque salle était alors obligatoirement spécialisée dans un genre unique.

Il faut toutefois faire une place à part aux théâtres nationaux subventionnés par l'Etat et dont chacun est soumis aux conditions particulières d'un cahier des

charges, et que le Conseil d'Etat considère comme un service public. Cette conception découle notamment des conclusions de M. Mazerat, commissaire du gouvernement dans l'affaire *Gheusi* (C. E. 27 juillet 1923; *Revue du Droit public* 1923, p. 560). On lit en effet dans ces conclusions, et elles furent confirmées par l'arrêt du Conseil d'Etat, que l'exploitation des théâtres nationaux « entre dans la mission civilisatrice de l'Etat ».

Des projets ou propositions encore récents tendent à consacrer et à étendre cette notion du théâtre service public.

Une première proposition de loi fut déposée à la Chambre au cours du mois de novembre 1937 par M. Gaston Gérard et avait pour but la réorganisation du théâtre de province (1). Son auteur préconisait la création d'un office national du théâtre de province, lequel, assisté d'une commisison consultative, serait chargé de prendre toutes les mesures propres à assurer l'organisation et le fonctionnement des théâtres de province. M. Gaston Gérard proposait en outre la division du territoire national en régions. Une commission instituée au centre de chaque région, et ne possédant aucun pouvoir propre de décision, eût servi de trait d'union entre l'office central et les municipalités de son ressort.

A la séance du 7 décembre 1937, la Chambre était d'autre part saisie d'un projet du gouvernement sur la réorganisation des théâtres lyriques nationaux, concernant les théâtres subventionnés (2). Ce projet tendait à substituer au régime de la concession celui de l'exploitation directe par l'Etat. La réforme projetée devait per-

(1) V. analyse de ce texte dans le *Temps* du 30 nov. 1937.

(2) *J. O. doc. parl*, Chambre des Députés, séance du 7 déc. 1937, p. 256 et suiv.

mettre à l'Etat, responsable en fait de la gestion financière des théâtres subventionnés, d'en prendre en mains le contrôle.

Répondant aux craintes exprimées par certains parlementaires, M. Jean Zay, ministre de l'Education nationale, déclarait notamment au cours de la séance du 15 décembre qu' « il ne saurait s'agir en aucune façon de la nationalisation des théâtres et d'une subordination de l'art aux contingences politiques » (1).

Voté à la Chambre, le projet n'a pas encore été soumis à l'examen de la Haute Assemblée. Bien que ce projet soit acceptable en lui-même du point de vue de la libre expression de la pensée et de l'art, puisqu'il n'entraîne aucun monopole de l'Etat, il serait à craindre qu'il ne fût qu'une étape vers un régime où la liberté de l'industrie théâtrale subirait de plus dangereuses restrictions.

§ 3. — *La liberté d'expression de la pensée au théâtre.*

Au point de vue du droit de représentation des œuvres dramatiques, le décret-loi de 1864 n'apportait aucune modification au régime antérieur, et maintenait le régime d'autorisation préalable tel qu'il avait été organisé par le décret du 30 décembre 1852.

Le décret de 1864 n'ayant pas été abrogé expressément, le théâtre est, de nos jours encore, soumis, en droit, à la censure.

Aux termes de l'article 3 du décret, « toute œuvre dramatique, avant d'être représentée, devra être examinée et autorisée par le Ministre de notre Maison et des Beaux-Arts, pour les théâtres de Paris, par le préfet

(1) *Temps* du 17 déc. 1937.

pour les théâtres des départements. Cette autorisation pourra toujours être retirée pour des motifs d'ordre public. »

Ainsi donc, le Ministre de l'Education nationale, successeur actuel du Ministre de la Maison, devrait accorder son visa à toutes les pièces représentées à Paris, et ce visa vaudrait autorisation pour toute la France. Si, au contraire la pièce ne devait être représentée que dans un seul département, l'autorisation du préfet serait suffisante.

Il est évident, et c'est ce qui nous explique comment la censure sans avoir jamais été supprimée, ne fonctionne cependant plus, que le ministre intéressé ne pouvait par lui-même lire et censurer toutes les œuvres dramatiques créées sur les différentes scènes de Paris. Il dut donc créer une commission de censure dont l'existence n'est pas mentionnée dans le décret-loi de 1864. Cette commission présentait des observations au ministre et préparait sa décision.

Un décret du gouvernement de la Défense nationale, en date du 30 novembre 1870, supprima cette commission de censure, et, en fait, la censure elle-même. Cette première suppression ne fut pas de longue durée, puisqu'un décret du 1er février 1871 vint la rétablir. Les fonctions de censeur n'étant pas gratuites, il fallut rétablir des crédits en faveur de la commission. Cette mesure fit l'objet de l'article 1er de la loi de finances du 24 juin 1871, dont le texte était le suivant :

« Il est ouvert au Ministère de l'Instruction publique, des Cultes et des Beaux-Arts, sur le budget de l'exercice 1871, en addition au chapitre 13 (Théâtres), paragraphe 6, un crédit supplémentaire de 12.000 francs pour subvenir à la dépense qu'entraîne le rétablisse-

ment de la Commisison d'Examen des ouvrages dramatiques. »

Pendant les premières années de la Troisième République, la censure théâtrale fonctionna, de façon plus ou moins heureuse, mais toujours très critiquée. L'interdiction d'une pièce de Brieux, *Les Avariés*, provoqua un vif mouvement d'opinion contre la censure. L'ampleur de ce mouvement s'accentua du fait d'une lecture publique de cette pièce, organisée par l'acteur Antoine le 11 novembre 1901, à l'occasion de laquelle Camille Pelletan lança cette condamnation de la censure : « La censure, institution d'un autre âge, doit être abolie. » L'institution survécut cependant cinq années encore, jusqu'à ce que la loi de finances du 17 avril 1906 vînt supprimer le traitement alloué aux censeurs.

Depuis lors, la censure ne fonctionne plus. La libre expression de la pensée au théâtre n'a plus d'autre limite que les pouvoirs conférés par la loi à la police municipale, pour la sauvegarde de l'ordre public. L'autorité municipale peut toujours, en effet, interdire une pièce, mais seulement *a posteriori*, lorsque l'ordre public a été troublé (1).

Nous n'avons plus d'exemples d'interdictions véritablement préventives. Mais ce n'est là qu'une situation de fait, et bien que, d'après une opinion très soutenable, il faille tenir compte surtout de l'esprit qui a animé le législateur de 1906, et considérer qu'ayant voulu abolir l'institution même de la censure, il l'a définitivement

(1) Déjà, en 1891, l'interdiction de *Thermidor*, de Victorien Sardou, à raison des passions politiques soulevées par ce drame, avait donné lieu à de nombreuses critiques.

Ce fut, il y a quelques années, le cas de la pièce *L'affaire Dreyfus*, interdite à la suite de manifestations antisémiques. Cf. également le cas de la *Carcasse*, au Théâtre Français.

supprimée, nous pensons que la suppression de la Commission d'Examen des ouvrages dramatiques n'a nullement abrogé l'article 3 du décret-loi de 1864 qui ne mentionnait pas cette commission et que les préfets et le Ministre de l'Education nationale pourraient encore censurer une pièce avant sa représentation, en l'examinant eux-mêmes. Cette opinion nous paraît la plus conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui l'admet de façon indiscutable dans l'arrêt *Goguel* du 2 mars 1923 (D. P. 1924.3.30). Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat annule un arrêté municipal disposant qu' « aucune représentation théâtrale ou cinématographique ne pourra avoir lieu dans la commune qu'en suite d'une autorisation spéciale écrite du maire ».

Le Conseil d'Etat, statuant d'abord sur la légalité de cet article en ce qui concerne les représentations théâtrales rappelle d'abord la législation antérieure au décret de 1864, adoptant le régime de l'autorisation tant pour l'ouverture des théâtres que pour les représentations, et il ajoute :

« [Considérant] que le décret du 6 janvier 1864 a supprimé la nécessité d'une autorisation, remplacée par une simple déclaration, pour l'ouverture et l'exploitation des théâtres; qu'en outre ce décret a, d'une part, maintenu la nécessité d'une autorisation préalable pour la représentation des œuvres dramatiques, et d'autre part, conféré le droit de délivrer cette autorisation au Ministre des Beaux-Arts à Paris et aux préfets dans les départements; qu'il suit de là que le maire, en prescrivant par l'article 1[er] de l'arrêté attaqué qu'aucune représentation théâtrale ne pourrait avoir lieu dans la commune de Provenchères-sur-Favre, sans une autorisation émanée de lui, a *empiété sur les attributions réservées*

au préfet par les dispositions sus rappelées du décret du 6 janvier 1864 et a ainsi excédé ses pouvoirs. »

Le fait qu'aucune pièce n'est plus actuellement soumise à l'examen prescrit par le décret de 1864 équivaut donc simplement à une autorisation tacite et ne modifie en rien un droit qui n'a été abrogé par aucune disposition contraire. Mais il est probable que ministres et préfets continueront à tenir compte de l'intention du législateur et ne chercheront pas à rétablir un régime que l'opinion publique n'accepterait pas sans protestations.

TITRE II

LE RÉGIME PRÉVENTIF DU CINÉMATOGRAPHE

Le décret-loi des 6-18 janvier 1864, sur la liberté des théâtres, rangeait les spectacles en deux catégories : théâtre proprement dit, et spectacles de curiosité. C'est dans cette seconde catégorie que fut classée, pendant les premières années de son existence, l'invention des frères Lumière.

Cette période, pendant laquelle le cinéma fut donc uniquement soumis à la surveillance de l'autorité municipale, va de sa création (la première représentation publique et payante en fut donnée à Paris, le 28 décembre 1895, mais la vulgarisation du cinéma ne date que de l'exposition de 1900, où il fut présenté au public par ses inventeurs), jusqu'à la guerre de 1914. Considéré comme une amusante curiosité, le cinéma n'était pas encore un véritable moyen d'expression de la pensée.

La guerre attira sur le cinéma l'attention des autorités responsables de l'ordre public. On s'aperçut alors que le cinéma, par les images qu'il apportait à l'arrière, pouvait démoraliser la population civile, et renseigner l'ennemi sur l'état moral des armées alliées. L'état de siège permettait alors de restreindre tous les moyens d'expression de la pensée, et déjà la presse était soumise

au contrôle sévère de la censure militaire. Le cinéma fut donc, à son tour, soumis à un contrôle administratif, par un arrêté du Ministre de l'Intérieur daté du 16 juin 1916, et dont l'article 1er était ainsi conçu :

« Il est institué au Ministère de l'Intérieur une commission chargée de l'examen et du contrôle des films cinématographiques, dont la représentation est projetée en France et qui arrêtera la liste de ceux de ces films qui lui auront paru susceptible d'être représentés. »

Lorsque la paix fut rétablie, le décret du 28 juillet 1919, puis la loi du 31 décembre 1921 vinrent consacrer le système de la censure, en faisant supporter les frais de contrôle à l'industrie cinématographique, grâce à l'établissement d'une taxe sur les films.

Depuis lors, les progrès constants de l'industrie cinématographique favorisés par l'apparition du cinéma parlant ont nécessité des améliorations au système de contrôle organisé par le décret de 1919. Nous en trouvons l'origine dans le décret du 18 février 1928 (D. P. 1928.4.92), lequel est encore la base du statut actuel de la censure cinématographique. Ce décret n'a en effet subi que des modifications de détail, dont les plus importantes ont fait l'objet d'un décret du 7 mai 1936 (J. O. 8 mai 1936; S. 1937.5.397).

La réglementation du contrôle cinématographique ayant fait l'objet, à une date encore récente, d'études remarquablement détaillées, et dont la documentation est encore d'actualité (1), nous n'insisterons pas sur le détail de cette réglementation, mais essayerons seule-

(1) V. Bancal, *La censure cinématographique*, thèse Paris, 1934, et l'appréciation émise en 1937 par M. Joseph Barthélémy, *Précis de Droit public*, p. 201 : « Pratiquement, la censure est exercée par des fonctionnaires. L'un d'eux, M. Bancal, a présenté sur ce sujet, en 1934, une thèse à laquelle il n'y a pas à ajouter. »

ment d'en dégager l'essentiel, et de bien marquer les différences et les rapprochements qui peuvent exister avec les autres moyens d'expression de la pensée dont nous avons entrepris l'étude.

Dans ce but, nous examinerons, dans un premier chapitre, les raisons qui militent en faveur d'une censure du cinéma. Nous étudierons ensuite la réglementation préventive du cinéma, telle qu'elle est organisée dans le droit français, en distinguant, pour plus de clarté, les formalités d'ouverture d'une salle de projection, le régime des prises de vues cinématographiques, le contrôle des films et les mesures préventives que peut prendre le pouvoir de police pour la protection de l'ordre public.

CHAPITRE PREMIER

Nécessité d'une censure des films

Lorsqu'on étudie le rôle du cinéma dans la vie moderne, une comparaison s'impose entre cette invention moderne et deux moyens d'expression de la pensée entrés depuis beaucoup plus longtemps dans les mœurs : le théâtre et la presse.

Cette comparaison s'impose d'autant plus que le cinéma puise sa matière à deux sources bien distinctes : parmi les films projetés, les uns, à l'instar des œuvres théâtrales, sont créés de toutes pièces par l'imagination de leurs auteurs et poursuivent un idéal purement artistique, les autres ont en vue la documentation ou l'information des spectateurs. Il est donc aisé de rapprocher du théâtre les œuvres de la première catégorie, et de la presse les films documentaires et les films d'actualités.

En présence de telles analogies, on peut se demander pourquoi le législateur a jugé utile de maintenir un contrôle préventif étroit en matière de production cinématographique, alors que la presse jouit de la plus entière liberté, et que d'autre part, la disparition pratique de la censure théâtrale n'a causé dans la société aucun trouble et n'a fait que souligner l'inutilité de cette institution.

Et cependant, les partisans de la censure cinématographique ont mis en avant, pour la défendre, des arguments dont on ne saurait nier la force. M. Bancal, dans la thèse que nous avons déjà eu occasion de citer en voit la raison d'être dans l'influence néfaste que peut exercer le cinéma dans la société. Si, en effet, le cinéma, lorsqu'il sait respecter les lois de la morale est pour la masse des spectateurs un instrument incontestable de progrès et d'éducation, il lui arrive malheureusement de s'écarter de cet idéal et c'est en tenant compte de ce fait que M. Bancal analyse, avec preuves à l'appui la triple influence du cinéma : 1° au point de vue de la criminalité; 2° sur la licence des mœurs; 3° sur les idées politiques et sociales. Et l'auteur souligne avec raison le caractère particulièrement pernicieux de cette influence lorsqu'elle s'exerce sur la jeunesse.

Peut-être pourrions-nous objecter que cette influence regrettable n'est pas un monopole du cinéma; que livres et journaux où sont étalés avec complaisance tous les détails des crimes les plus odieux peuvent aussi dépraver les mœurs de leurs lecteurs; et que leur influence sur les idées politiques et sociales est indéniable; que le théâtre lui-même est quelquefois bien loin d'être une école de moralité.

Au reste, les raisons que l'on invoque ne sont-elles pas les mêmes qui, autrefois, ont motivé l'existence de la censure théâtrale?

Il n'y a pas, en effet, différence de nature entre l'influence du cinéma et celle du théâtre ou de la presse, mais seulement une différence de degré. Elle réside dans le fait que le cinéma montre au spectateur des faits et gestes qu'il peut imiter, alors que la presse ne peut lui en fournir qu'un récit. Un spectacle concret laisse dans

l'esprit un souvenir plus net que ne le ferait le meilleur des récits. L'image apportée par le film est plus parfaite et toujours plus proche de la réalité que celle qu'une lecture peut suggérer à l'imagination, et pour peu qu'elle s'adresse à des spectateurs dont la formation morale n'est pas encore suffisante ou ne le sera jamais par suite d'un manque d'éducation ou d'une hérédité fâcheuse, elle tend à devenir un modèle.

Il en serait de même, et à plus forte raison, peut-être, du théâtre, si ce dernier pouvait offrir au public les mêmes scènes. Le danger plus grand du cinéma vient en définitive de ses possibilités techniques. Au point de vue de la criminalité, la technique du cinéma permet la reproduction des crimes de la façon la plus parfaite, parce que la mise en scène coûteuse qu'exigent de tels spectacles, pour être vraisemblables, n'est nécessaire qu'au moment de la prise de vue, alors qu'au théâtre, sans qu'il soit possible d'atteindre la même perfection, il faudrait la renouveler à chaque représentation. Au point de vue des mœurs, il faut aussi rappeler qu'un spectacle licencieux risquerait de tomber sous le coup de la loi pénale, alors même que ce caractère licencieux n'aurait pas été voulu par le directeur du théâtre ou les acteurs coupables (cf. trib. cor. de la Seine, affaire *Joan Warner*, 26 février 1936; S. 1936.2.137). Au cinéma, au contraire, le metteur en scène a toujours la possibilité de doser les scènes qu'il présente, en pratiquant des coupures ou des corrections de nature à enlever au film tout caractère objectivement licencieux, tout en laissant facilement deviner au spectateur le sens d'une image incomplète ou d'un geste inachevé. Il lui est ainsi possible de présenter au public des situations qu'un directeur de théâtre n'accepterait pas de mettre en scène.

Le cinéma peut donc avoir sur la moralité de la masse des spectateurs une influence plus profonde, et par conséquent plus néfaste lorsqu'elle est dirigée vers le mal, que celle du théâtre ou du journal. En est-il de même, en ce qui concerne les idées politiques ? Sur ce point, nous serions tenté d'accorder au journal la première place. C'est à la maison, d'une part, à l'atelier ou à l'usine d'autre part, que se forment les opinions politiques ou sociales, qui naissent de la lecture d'articles de journaux et de revues, ou de la propagande par réunions publiques. Mais la grande masse des Français va au spectacle avant tout pour se divertir. Et cependant, cette influence n'est pas négligeable (1). Elle s'exerce soit directement par des films à thèses, soit de façon indirecte par une présentation tendancieuse des actualités cinématographiques. Le choix des personnalités mises en vedette, l'ampleur donnée à la reproduction de telle ou telle manifestation, sont de nature à renforcer ou à combattre les idées propagées par la presse.

Après avoir ainsi justifié l'existence d'une censure des films, M. Bancal appuie son argumentation de considérations d'un ordre très différent : « La grande masse du public, écrit-il notamment (*op. cit.*, p. 66), exerce entre les différents programmes qui lui sont offerts, une discrimination plus judicieuse lorsqu'il s'agit d'aller au théâtre que lorsqu'il s'agit d'aller au cinéma. De cet état de fait découle nécessairement l'obligation d'éviter au

(1) Le parti communiste a fait récemment un gros effort de propagande cinématographique sous une forme volontairement mesurée, insidieuse, et par là même plus efficace, dans les films de Jean Renoir, notamment « *Le temps des cerises* ».

Les dirigeants de l'Allemagne hitlérienne et ceux de la Russie soviétique attachent eux aussi une grande importance à cet instrument de propagande.

public des surprises désagréables en contrôlant plus sévèrement les spectacles cinématographiques. » Nous ignorons si cette observation correspond exactement à la réalité et s'il est des gens qui, avant d'aller au théâtre ou d'y conduire leurs enfants se soucient de la moralité de la représentation à laquelle ils vont assister, et qui, lorsqu'il s'agit d'aller au cinéma, ne se posent pas la même question ou n'y attachent qu'une importance beaucoup moindre. Nous devons cependant constater que dans le deuxième cas, leur choix est beaucoup plus difficile. Parmi les œuvres théâtrales auxquelles les premières représentations ont valu un accueil favorable, il est relativement facile de connaître celles qui ne présentent aucun danger pour la morale. Les habitués d'un théâtre accordent sur ce point une certaine confiance à la personnalité du directeur. Ils connaissent l'auteur de la pièce donnée en spectacle. Enfin, au point de vue qui nous intéresse, le nombre des pièces franchement mauvaises constitue heureusement la minorité. Si maintenant nous nous tournons du côté du cinéma, il nous est malheureusement trop facile de constater que certains producteurs ont une fâcheuse tendance à exploiter les sentiments les moins nobles de la foule à laquelle ils destinent leur production. A cela s'ajoute encore une considération favorable à la censure des films : une œuvre dramatique qui débute sous les sifflets du public ne tarde pas à tomber dans l'oubli, aucun metteur en scène n'osant engager les frais d'une représentation nouvelle. Par contre, lorsqu'un film est édité, tous les frais sont engagés, et son auteur a toujours la ressource d'aller de salle en salle, à la recherche d'un public complaisant.

Notons encore, pour terminer ce bref exposé des

principales raisons qui militent en faveur du contrôle des films, qu'une semblable organisation existe dans la plupart des pays étrangers. Non seulement la liberté du cinéma n'existe pas dans les Etats dits totalitaires, que ce soit en Allemagne, en Italie ou en U. R. S. S., ou le cinéma, comme tous les moyens d'expression de la pensée, est devenu un moyen de propagande, mais même en Angleterre, où sont garanties toutes les libertés individuelles, il existe une censure sévère du cinéma (1).

Est-ce à dire que la censure soit un régime idéal et qu'elle puisse écarter tous les dangers qui sont sa raison d'être? Nous sommes d'autant moins incliné à le penser qu'il est trop facile de constater combien le contrôle établi laisse passer de films ineptes ou même dangereux, films de guerre ou d'espionnage, films policiers ou drames passionnels, voire même de simples comédies où se trouvent ridiculisées les institutions les plus respectables, et notamment l'autorité militaire.

Les adversaires de la censure n'ont pas manqué de souligner cette insuffisance de contrôle, et d'en déterminer les raisons. Il semble bien qu'en plus de l'importance des intérêts pécuniaires engagés pour la réalisation d'un film, et qui peut faire hésiter à en interdire la projection, la meilleure de ces raisons soit la difficulté d'établir un critère, et le danger du conformisme politique et social. De plus, un film inoffensif pour certains spectateurs peut être extrêmement dangereux pour d'autres, notamment pour la jeunesse.

Aussi les partisans de la liberté du cinéma préconisent-ils divers procédés destinés à atteindre le même but, et qui consistent simplement à adjoindre au régime

(1) V. rapport de M. Short, chef des censeurs, publié dans *Je suis partout* du 20 août 1932.

répressif du droit commun des mesures spéciales de protection pour la jeunesse, telles que l'interdiction d'accès au cinéma avant d'avoir atteint un âge déterminé.

Il est certain qu'un tel régime serait plus conforme aux traditions libérales de notre pays que celui que nous allons examiner au cours des chapitres qui suivront. Mais nous ne pouvons affirmer que la simple répression puisse aboutir à des résultats plus satisfaisants qu'un examen préventif même imparfait, puisque ce dernier n'exclut pas la répression.

Pour ce qui est de la protection de l'enfance contre les dangers du cinéma, il est regrettable qu'aucune mesure n'ait été prise en ce sens. La Commission de contrôle pourrait utilement dresser la liste des films sans danger pour la jeunesse, et il suffirait alors, comme cela existe en certains pays, notamment en Belgique, d'interdire aux enfants l'accès des représentations reconnues dangereuses.

CHAPITRE II

La liberté de l'industrie cinématographique : Régime de l'ouverture des salles de projections

Nous allons retrouver ici une réglementation tout à fait analogue à celle qui, depuis le décret-loi de 1864, régit l'ouverture des salles de théâtre.

Soumise à la nécessité d'une autorisation préalable tant que le cinéma fut considéré comme simple spectacle de curiosité, l'ouverture des salles de projection est devenue libre lorsqu'a été organisée la censure des films. Elle est actuellement régie par l'article 1er du décret du 18 février 1928, « relatif au régime de l'exploitation cinématographique et du contrôle des films ».

Aux termes de cet article, « l'ouverture et l'exploitation des cinématographes est libre ». Toutefois, comme pour les théâtres, cette liberté n'entraîne pas la suppression de toute formalité préalable, et l'ouverture de la salle doit faire l'objet d'une déclaration.

Le but de cette déclaration est implicitement contenu dans l'article 3, où il est dit, notamment, que « les entrepreneurs et exploitants de spectacles cinématographiques doivent se conformer aux ordonnances, décrets et règlements pour tout ce qui concerne l'ordre, la sécurité et la salubrité publics ». Il en résulte que les pouvoirs

de police accordés par la loi aux maires et préfets des départements, et au préfet de police pour Paris, sont applicables aux salles de cinéma, et que pour pouvoir y veiller à l'ordre, à la sécurité et à la salubrité des spectateurs, le pouvoir de police doit connaître l'existence des salles de spectacle. Il est à noter, d'ailleurs que les prescriptions applicables aux cinémas pourront être plus sévères que ne le sont les règlements de police des théâtres, à raison des dangers plus graves que présente le cinéma, particulièrement au point de vue de la sécurité. Le voisinage de puissants appareils d'éclairage et de films en matière inflammable nécessite des précautions spéciales contre l'incendie.

Pour permettre aux autorités compétentes de vérifier la conformité des salles aux règlements, un délai est imposé à l'exploitant entre la déclaration et l'ouverture de la salle. Ce délai est de quinze jours au moins.

La déclaration doit être faite à la préfecture de police, pour Paris. Dans les départements, elle est double, et doit être adressée à la mairie de la commune et à la préfecture du département où est ouverte la salle.

L'article 2 du même décret précise le contenu de cette déclaration. Elle doit indiquer : « 1° La situation de l'établissement; 2° Les conditions dans lesquelles doit avoir lieu l'exploitation, notamment en ce qui concerne les mesures prises pour assurer la sécurité des spectateurs; 3° Les noms, prénoms, profession, domicile, lieu de naissance et nationalité des propriétaires, directeurs et exploitants; 4° Si la salle est la propriété d'une société ou si l'exploitation doit être effectuée par une société, la composition du conseil d'administration et copie certifiée conforme de l'acte de société. »

Le même article ajoute encore qu'un récépissé de la

déclaration est délivré immédiatement, et qu'une copie en est adressée au Ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts (Education nationale), par les soins de la préfecture.

Tout changement dans la propriété, la direction ou l'exploitation doit faire l'objet d'une nouvelle déclaration dans la même forme.

En application de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884, le maire ou le préfet peuvent interdire l'ouverture ou ordonner la fermeture d'une salle qui ne serait pas conforme aux règlements édictés par eux pour la sauvegarde de l'ordre, de la sécurité ou de la salubrité publics.

CHAPITRE III

Police préventive des prises de vues cinématographiques

Jusqu'au décret du 10 août 1934, toute personne pouvait, librement, prendre, sur la voie publique, des vues cinématographiques destinées à la projection dans les salles publiques. Seules étaient exclues de ce régime de liberté certaines zones soumises à une surveillance plus étroite de l'autorité militaire dans l'intérêt de la défense nationale.

Le développement de l'industrie du cinéma a nécessité une réglementation des prises de vues sur la voie et dans les établissements ouverts au public. Cette nécessité a été surtout le résultat du développement des films d'actualités. Le reporter cinématographique a, comme le journaliste, sa place dans toutes les manifestations. Les opérateurs travaillant à l'édition de films d'actualités ou de films documentaires sont donc fréquemment appelés à prendre des vues sur la voie publique et dans les établissements ouverts au public. Nous avons déjà rappelé que ces lieux constituent le domaine d'élection de l'ordre public.

Il importait donc d'établir une réglementation à la fois protectrice de l'ordre et des droits des opérateurs.

Dans ce but, le décret du 10 août 1934 (*J. O.* du 6 septembre 1934) a créé pour les opérateurs cinématographiques une carte d'identité professionnelle.

La possession de cette carte est obligatoire, aux termes de l'article 1er pour « toute personne qui, dans le but de les projeter en public, voudra prendre, sur la voie publique et dans les établissements ouverts au public, des vues cinématographiques quelconques ».

Sa délivrance peut être subordonnée à certaines conditions. La carte est obtenue après enquête du Ministre de l'Intérieur, ou du préfet, et valable pour tout le territoire métropolitain, ou simplement pour un département.

Le deuxième alinéa du même article prévoit les causes de retrait de la carte. Elles sont au nombre de trois : 1° si le titulaire cesse d'exercer sa profession; 2° s'il ne se conforme pas aux conditions qui lui ont été prescrites; 3° s'il est condamné pour crimes ou délits contre la chose publique.

La carte, obligatoire pour tous les professionnels, ne leur accorde cependant aucun monopole, et toute personne peut prendre des vues non destinées à la projection publique. Dans le même ordre d'idées l'article 2 rappelle qu' « aucune modification n'est apportée aux réglementations particulières concernant les prises de vues soumises à une autorisation spéciale ».

CHAPITRE IV

La censure du cinéma

Définitivement bannie de la législation sur la presse, et supprimée en fait pour le théâtre bien qu'elle existe encore en droit, la censure, établie pour le cinéma par l'arrêté du 16 juin 1916 a, depuis cette date fonctionné sans interruption, et a toujours été exercée par un organisme central dont les attributions n'ont subi que des modifications de détail, mais dont la composition a subi des changements assez fréquents. Notre but étant avant tout, d'exposer la réglementation préventive actuelle des différents moyens d'expression de la pensée, nous étudierons cet organisme sous la forme que lui ont donnée le décret du 18 février 1928, et les décrets qui l'ont modifié, dont le dernier en date est celui du 7 mai 1936, « portant réglementation du contrôle cinématographique », et qui détermine la composition et le rôle actuels de la Commission de contrôle cinématographique.

Nous ne pouvons cependant passer sous silence les dispositions d'un décret du 31 août 1931 qui devait avoir pour effet d'englober cette Commission dans un organisme plus vaste, le Conseil supérieur du cinéma. Bien que ce décret soit, en pratique, demeuré sans effet, il n'a pas été expressément abrogé, et c'est pourquoi nous

exposerons son contenu dans un premier paragraphe, avant d'étudier le fonctionnement pratique de la censure.

§ 1er. — *Le Conseil supérieur du cinéma.*

Par le décret du 30 août 1931 (*J. O.* 10 septembre 1931), était institué un Conseil supérieur du cinématographe, « chargé d'émettre des avis sur toutes les questions relatives à l'art cinématographique et aux industries qui s'y rattachent ».

Cet organisme devait comprendre cinq sections dont la cinquième était la Commission de contrôle des films avec une composition très voisine de celle qu'avait instituée le décret de 1928.

Les différentes sections étaient formées de fonctionnaires, de représentants des industriels cinématographiques, et de personnalités choisies par le Ministre.

Le décret de 1936, actuellement en vigueur, n'a fait aucune allusion à l'existence d'un Conseil supérieur du cinéma, et l'on peut aujourd'hui encore répéter ce qu'écrivait M. Bancal en 1934 : « Pour avoir une vue claire de l'organisation actuelle de la censure cinématographique, on peut faire abstraction complète de l'apport des décrets de 1931, le Conseil supérieur du cinéma s'étant vite révélé un organisme dépourvu de toute vitalité et n'ayant d'existence que dans les textes. »

§ 2. — *La Commission de contrôle cinématographique.*

Aux termes du second alinéa de l'article 1er du décret du 7 mai 1936 (*J. O.* 8 mai 1936; S. 1937.5.397), portant réglementation du contrôle cinématographique, « sous

réserve des dispositions de l'article 3, aucun film ne peut être présenté en public s'il n'a obtenu, ainsi que son titre et, le cas échéant, ses sous-titres, le visa du Ministère de l'Education nationale ». Si nous nous reportons à l'article 2, nous lisons que, « par arrêté du Président du Conseil, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Education nationale, certaines catégories de films peuvent être dispensées du visa ». Pour connaître la portée pratique de cette réserve, il nous sera utile de nous reporter au régime en vigueur avant 1936. Le décret de 1928 avait en effet prévu des exceptions analogues, exceptions déterminées par un arrêté du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, après avis de la Commission de contrôle. Un arrêté du 31 mars 1928, pris en application de ce texte, dispensa du visa « tous les films documentaires représentant des faits d'actualité, à la condition qu'ils soient produits sous la responsabilité d'une maison française et que la proportion des éléments étrangers ne soit pas supérieure au tiers du métrage total ». Seul en est donc dispensé le cinéma d'information, et dans des conditions qui limitent la portée de cette exemption. Le contrôle préalable reste donc le régime normal du cinéma.

Le visa du Ministre de l'Education nationale, nécessaire pour la présentation des films, « ne peut être accordé que sur l'avis de la Commission de contrôle cinématographique instituée auprès de l'Administration des Beaux-Arts ». (Décret du 7 mai 1936, art. 1[er], 3[e] al.) Il s'agit donc d'un contrôle centralisé, exercé par une commission spécialisée dans l'examen des films, et unique pour toute la France.

L'article 5 du décret donne la composition de la Commission de contrôle cinématographique. Il s'agit d'une

commission de fonctionnaires, nommés par le Ministre de l'Education nationale. Aucune différence essentielle n'existe donc entre l'actuelle Commission de contrôle cinématographique et la Commission de contrôle des films qu'avait institué le décret du 18 février 1928. Seuls ont subi de légers changements le nombre des membres et leur répartition au sein des différentes administrations publiques. Après avoir été, à l'origine, de trente-deux, le nombre des membres de la Commission est passé à vingt-cinq par l'effet des décrets des 30 août et 17 décembre 1931. Actuellement, la Commission comprend un minimum de vingt-six membres, dont deux représentants de la Présidence du Conseil, trois représentants du Ministère de l'Intérieur, trois du Ministère de l'Education nationale, et un pour chacun des départements suivants : Affaires étrangères, Justice, Guerre, Marine et Air. Dix autres membres sont choisis par le Ministre de l'Education nationale, « en dehors des fonctionnaires des administrations ci-dessus désignées et des entreprises ou groupements corporatifs relevant des industries cinématographiques ». Enfin, trois membres en font partie à raison de leurs fonctions administratives; ce sont : le directeur des Beaux-Arts, celui de la Sûreté nationale, et le chef de bureau des Spectacles et de la Musique à la Direction des Beaux-Arts.

Telle est la composition obligatoire de la Commission. Parmi ces membres, le Ministre de l'Education nationale désigne un président. Au cas où il le jugerait utile, ce président peut adjoindre à la Commission d'autres représentants d'administrations publiques. Enfin, le texte ajoute encore que pour l'examen des films en langue allemande destinés à être projetés en Alsace et en Lorraine, la Commission comprend obligatoire-

ment un représentant du Ministre chargé des affaires d'Alsace et de Lorraine.

Si nous faisons abstraction de l'adjonction de deux représentants de la Présidence du Conseil, conséquence logique des tentatives d'organisation de la Présidence du Conseil qui ont marqué les dernières années de l'histoire de notre droit constitutionnel, et la suppression des représentants de certains ministères moins directement intéressés à la censure du cinéma (Agriculture, Commerce, Colonies), la différence la plus essentielle entre la Commission du décret de 1936 et celle qu'avait instituée le décret de 1928 consiste dans l'absence de représentation des intérêts professionnels.

La Commission de contrôle des films de 1928 comprenait en effet « deux représentants des producteurs français de films, deux représentants des auteurs français de films, deux représentants des directeurs français de salles de spectacles cinématographiques et deux représentants des artistes français du cinématographe et huit personnes choisies en raison de leur compétence spéciale ». (Décret 18 février 1928, art. 5.) C'était là, croyons-nous, une garantie pour la liberté d'expression de la pensée, et il est regrettable que le décret de 1936 n'ait pas maintenu le principe de cette représentation.

La Commission de contrôle cinématographique a pour mission d'examiner tous les films destinés à la projection publique, et de dresser la liste de ceux qu'elle juge susceptibles de recevoir le visa du ministre.

En indiquant, dans son article 1^er^, les considérations qui doivent guider la Commission dans l'examen des films qui lui sont soumis, le décret de 1936 a repris les idées déjà exprimées par le décret de 1928 (art. 6). En plus des considérations d'ordre général, applicables à

tous les films, la Commission de contrôle doit s'inspirer de règles spéciales pour l'admission en France des films de provenance étrangère. En outre, et c'est là une innovation du décret de 1936, un visa spécial est nécessaire pour l'exportation des films.

« Pour la délivrance du visa, prescrit l'article 1er du décret, cette Commission prend en considération l'ensemble des intérêts nationaux en jeu, et spécialement l'intérêt de la défense des bonnes mœurs et du respect des traditions nationales. » Tenant compte des dangers que nous avons signalés plus haut, la censure doit donc s'exercer au point de vue des mœurs, et l'on peut faire rentrer sous ce chef la lutte contre l'influence possible du cinéma sur la criminalité. En second lieu, protectrice des traditions nationales, elle doit surveiller l'influence du cinéma sur l'évolution des idées politiques et sociales.

Aux termes de l'article 6, la Commission peut, lors de l'examen d'un film, admettre l'auteur et le producteur à présenter leurs observations. Mais, cette audition n'est nullement obligatoire, et la Commission peut, sans demander aucune explication, rejeter purement et simplement un film, ou y pratiquer les coupures qu'elle juge utiles.

Un régime spécial existe pour l'admission des films étrangers. Au cours de la première partie de cette étude, en étudiant le régime préventif applicable à la presse, nous avons vu comment la loi de 1881, extrêmement libérale pour la presse française, avait réservé au gouvernement la possibilité d'interdire les journaux étrangers. Les mêmes raisons militent en faveur d'un régime plus sévère pour les films étrangers que pour la production française. A ces raisons s'ajoutent encore une possibilité de concurrence redoutable pour l'industrie

cinématographique française, concurrence que l'on peut négliger lorsqu'il s'agit de la presse. Les procédés techniques du cinéma permettent en effet facilement de rendre accessible aux spectateurs français un film étranger en adaptant par doublage aux images de la version originale des paroles françaises, et de projeter sur nos écrans une œuvre dont le bénéfice va à l'industrie étrangère. Un film étranger soumis à la censure peut donc être interdit alors même qu'il ne présenterait aucun danger pour la morale ou le respect de nos traditions « dans le cas où il est établi que le déposant ou le producteur a participé à la représentation en public, hors du territoire français, de films contraires aux intérêts nationaux français ». (Décret 1er mai 1936, art. 1er, *in fine*.)

Pour permettre aux autorités de police de vérifier si un film projeté en public a été soumis à l'examen de la Commission de contrôle, l'article 3 du décret impose aux directeurs de salles une obligation spéciale :

« A chaque représentation, la mention du visa et de son numéro doivent être projetés sur l'écran, aussitôt après le titre du film. Il est interdit de projeter un film sous un titre autre que celui sous lequel il a été visé. »

Toutes ces mentions, faciles à vérifier, prouvent que le film a bien été soumis à l'examen de la Commission de contrôle. Il est malheureusement plus difficile de contrôler si l'ensemble du film présenté au public correspond exactement à la version admise par la Commission, et il est arrivé à certains producteurs de réintégrer dans l'édition fournie aux directeurs de salles des textes que la censure avait fait disparaître de la version originale.

Si le visa est nécessaire pour la projection d'un film

sur tout le territoire français, il ne constitue pas une condition suffisante. Nous aurons plus loin, en étudiant les droits de la police locale sur les représentations cinématographiques, droits que réserve expressément l'article 10 du décret de 1936, à préciser l'effet juridique du visa de la Commission de contrôle. Disons dès à présent que, bien qu'il émane du Ministre de l'Education nationale, le visa n'oblige pas le gouvernement à respecter dans tous les cas la liberté de projection des films régulièrement visés. Le gouvernement possède à cet égard un pouvoir discrétionnaire et peut, à tout moment, interdire un film autorisé qui lui semblerait dangereux pour l'ordre public. Tel fut, il y a quelques années, le cas du film *Extase*, film qui avait soulevé de vives protestations des défenseurs de la morale, et que le gouvernement interdit (*Temps*, 22 avril 1933).

Dans son article 11, le décret de 1936 institue un visa spécial destiné à autoriser l'exportation hors de France de films édités à l'intérieur de notre pays. Ce visa ne dispense pas les producteurs de se soumettre aux obligations que nous venons de citer s'ils désirent également présenter leur œuvre sur les écrans de France. Un film autorisé en France peut ne pas obtenir le visa d'exportation et un film dont l'exportation a été permise pourrait également être interdit en France. L'article 11, *in fine*, indique à la Commission les motifs qui devront la guider dans son appréciation : « La Commission de contrôle cinématographique devra refuser ce visa spécial à tous les films dont la représentation à l'étranger serait jugée contraire aux intérêts nationaux français. » Les termes de cette prescription laissent à la Commission une grande liberté d'appréciation, et bien que le refus du visa soit présente dans ce texte comme une

obligation pour la Commission de contrôle, elle est entièrement maîtresse de sa décision, puisqu'aucun contrôle juridictionnel ne peut l'obliger à la modifier.

Nous avons déjà noté un certain parallélisme entre la réglementation de la projection des films étrangers et l'admission en France de la presse périodique étrangère. Le dernier en date des projets de modification à la loi sur la presse aurait pour effet d'augmenter encore ce parallélisme. Nous ne pouvons cependant en tirer argument en faveur de l'interdiction de sortie des journaux. Dans un régime où la liberté est de règle et où la censure ne doit constituer qu'une exception, une mesure préventive d'une telle gravité ne peut s'expliquer que par l'importance du danger que présenterait l'abus de la liberté. Nous n'avons pas à revenir sur les dangers que présente le cinéma. Ajoutons cependant encore que la présentation d'un film français dans un pays où règne une mentalité différente de la nôtre peut encore les accroître.

§ 3. — *Régime spécial à certaines catégories de films dispensées du visa.*

Le cinéma d'actualités.

Nous avons noté, en étudiant les attributions de la Commission de contrôle cinématographique, que l'article 3 du décret du 7 mai 1936 prévoyait une dispense du visa en faveur de certaines catégories de films, reprenant sur ce point les dispositions du décret de 1928.

Il semblerait en résulter que ces films jouissent, dans la limite des pouvoirs accordés aux autorités de police pour le maintien de l'ordre public, d'une liberté absolue. Telle fut en effet la situation pour les films documen-

taires d'actualité sous le régime du décret de 1928 et de l'arrêté ministériel du 31 mars de la même année dont nous avons plus haut reproduit les termes (1).

L'article 3 du décret de 1936 ne paraissait pas devoir modifier ce régime. Un arrêté pris en application de cet article le 27 mai 1936 a cependant restreint considérablement la liberté des éditeurs de journaux filmés, et organisé un régime préventif spécial.

L'article 1er de l'arrêté du 27 mai 1937, reproduisant sensiblement les dispositions des textes antérieurs, dispense du visa de la Commission de contrôle les « films documentaires d'actualité » et « journaux filmés » édités par des maisons françaises et sous leur responsabilité. Il oblige toutefois ces maisons à une simple déclaration.

Mais les innovations les plus importantes de l'arrêté sont contenues dans les articles 6 et 7, dont le premier institue l'obligation de la communication préalable, et le second permet le rétablissement de la censure.

Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 6, « avant de procéder au tirage des bandes positives d'un journal filmé, le directeur du journal remet au Ministère de l'Intérieur et à la préfecture du département où l'administration de ce journal a son siège (au préfet de police à Paris), le programme détaillé des scènes qui composent le journal (avec indication, le cas échéant, des fragments

(1) Cette absence de mesures préventives véritables ne privait cependant pas le gouvernement de tout moyen de contrôle du cinéma d'actualité : le gouvernement peut en effet saisir au cours de leur projection les films considérés comme dangereux. C'est ainsi que furent saisis, en octobre 1934, les films d'actualités relatant l'assassinat de M. Louis Barthou et du roi Alexandre de Yougoslavie, à Marseille (9 octobre 1934), films qui soulignaient cruellement l'insuffisance des mesures de police prises à l'occasion de la réception du roi. Il est vrai qu'en l'occurence cette mesure n'atteignit pas entièrement son but, puisque quelques copies expédiées du Havre furent librement projetées aux Etats-Unis d'Amérique.

de films anciens qui sont reproduits) et la liste des principaux établissements où la projection intégrale du journal doit être donnée en premier lieu avec l'indication de la date et de l'heure de cette première projection ».

Le second alinéa rappelle le droit qu'ont le Ministre de l'Intérieur et les préfets d'exiger la communication d'un exemplaire d'une bande ou d'un journal tout entier, et précise que cet exemplaire doit être rendu au producteur dans les vingt-quatre heures. Il est évident, bien qu'il ne s'agisse pas là d'une véritable censure, que cette communication ne peut avoir d'autre raison d'être que de permettre aux autorités de police d'indiquer aux producteurs les corrections ou suppressions jugées utiles.

Mais l'innovation la plus importante est contenue dans l'article 7, lequel permet la suppression de la dispense de visa que l'article 1er semblait accorder de façon très libérale. Ce texte s'exprime en effet de la façon suivante :

« Le préfet du département où le journal a son siège — le préfet de police à Paris et dans les communes du département de la Seine — et, dans tous les cas, le Ministre de l'Intérieur peuvent, exceptionnellement et à tout moment, exiger que tout ou partie du film soit soumis au visa du Ministre de l'Education nationale, dans les conditions déterminées par le décret du 7 mai 1936.

« Cette décision est notifiée aussitôt au directeur du journal filmé ainsi qu'aux entrepreneurs, exploitants ou, en leur absence, à leurs gérants ou préposés, qui doivent immédiatement s'y conformer et suspendre aussitôt toute projection. »

Il en résulte pour le cinéma d'information un régime qui nous paraît plus dangereux qu'une censure permanente. L'article 6 de l'arrêté dont nous venons de repro-

duire le texte permet en effet à l'Administration d'adresser aux producteurs des avertissements qui, sans présenter le caractère de véritables injonctions, n'en sont pas moins dangereuses pour leur liberté, puisqu'au cas où elles resteraient sans effet, le préfet ou le Ministre de l'Intérieur pourraient faire jouer les dispositions de l'article 7 et rétablir pour les producteurs récalcitrants la nécessité du visa de la Commission de contrôle.

Cette situation est d'autant plus critiquable que les raisons qui militent en faveur de la censure du cinéma n'ont pas la même force lorsqu'il s'agit de la reproduction des événements d'actualité que pour les scènes créées de toutes pièces, et qu'au cas où ces événements se trouveraient dénaturés par une presse cinématographique libre, la presse écrite se chargerait de rétablir dans l'opinion la réalité des faits (1).

(1) L'Administration continue cependant en certaines circonstances à user de son droit pour interdire la projection de certains films d'actualités. A la fin du mois de mai 1938, la Préfecture de police a interdit la projection du duel Bernstein-Bourdet, alors qu'un reportage du combat avait été diffusé par Radio-Cité, et que les journaux avaient fait paraître compte rendus et photographies sans soulever la moindre objection. Les journaux filmés se trouvaient ainsi en un état d'infériorité absolument injustifiable.

CHAPITRE IV

Le contrôle préventif du cinéma par le pouvoir de police

Nous avons eu, plus haut, en étudiant la liberté de la presse et la liberté du théâtre, à tenir compte des droits que confèrent aux préfets et aux maires, en vue de défendre l'ordre public, les articles 97 et 99, et à envisager les conflits qui peuvent se produire entre le pouvoir de police et l'exercice d'une liberté définie par la loi.

La même question s'est posée, mais avec plus d'acuité, au sujet des représentations cinématographiques. Elle se complique en effet ici du fait de l'existence d'un pouvoir de police spécial attribué à la Commission de contrôle des films, et au problème que nous avons examiné en étudiant le régime des représentations théâtrales se joint celui du maintien des pouvoirs de police du maire en présence de la compétence spéciale de la Commission de contrôle (1). Se croyant libérés de la surveillance des autorités de police par la création de cet organisme central, les producteurs et directeurs de salles ont prétendu pouvoir librement représenter sur tout le territoire français tout film régulièrement muni du visa imposé par la

(1) V. à ce sujet TEITGEN : *La police municipale.* Thèse. Nancy, 1934.

loi. Dès les premières années d'existence de la censure, des protestations s'élevèrent, lorsque, par un arrêté du 25 juin 1921, le Préfet du Var interdit dans son département toute représentation cinématographique où figureraient certaines scènes considérées par lui comme contraires à la morale ou dangereuses pour l'ordre public.

Plusieurs directeurs de salle, notamment ceux de Toulon, continuèrent les représentations au mépris de l'arrêté préfectoral. Poursuivis devant le tribunal de simple police, ils soulevèrent l'exception d'illégalité, et furent relaxés. Sur pourvoi du Préfet, l'affaire fut évoquée devant la Cour de Cassation qui rendit son premier arrêt le 21 janvier 1922 (D. P. 1922.1.19). La Cour consacra nettement le droit des autorités de police dans cet arrêt dont nous reproduirons seulement les passages essentiels :

« Vu l'article 1er de l'arrêté du Préfet du Var ainsi libellé : « Est interdite, dans le département du Var, la « reproduction publique par cinématographe, vues, ex- « hibitions, affiches, etc., de toutes scènes d'assassinats, « meurtres, vols, sabotages, et de tous agissements et « attentats criminels » ;

« Attendu que l'article 99 de la loi du 5 avril 1884, expressément visé dans le préambule de l'arrêté confère au préfet le droit de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, lorsqu'il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sécurité et de la tranquillité publiques...

« Attendu que si, aux termes du décret du 25 juillet 1919, aucun film cinématographique ne peut être représenté en public si ce film et son titre n'ont obtenu le visa

du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, il ne s'ensuit pas que tous les films revêtus de ce visa puissent être répresentés en public, alors même que la représentation de ces films aurait été interdite par les maires ou par les préfets, à raison des dangers qui en résulteraient pour l'ordre et la tranquillité publiques.. »

Les directeurs des salles de Toulon furent donc condamnés. Mais, leur exemple avait été suivi, et la Cour eut à statuer dans un second arrêt (cité paf Bancal, *op. cit.*, p. 180). Dans ce second arrêt, en date du 28 octobre 1922 (S. 1926.1.44), la Cour, après avoir rappelé l'article 19 de la loi du 31 décembre 1921, précise plus nettement encore là l'effet juridique du visa de la censure et le définit comme suit :

« Attendu que si l'article ajoute que le « visa de « contrôle vaut autorisation de représenter sur tout le « territoire français », cette autorisation ne peut valoir qu'en regard dudit contrôle et au point de vue fiscal et ne saurait faire échec au droit qui appartient aux maires et aux préfets en vertu de la loi du 5 avril 1884. »

Entre temps, la Chambre syndicale de la Cinématographie française intenta devant le Conseil d'Etat un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté du Préfet du Var. Ce recours était basé sur l'article 18 de la loi du 31 décembre 1921.

L'arrêt rendu le 25 janvier 1924 (C. E., *Chambre syndicale de la Cinématographie française;* D. P. 1924.3.33) rejeta le recours, consécrant ainsi la légalité de l'arrêté. Cet arrêt, définissant de la façon la plus nette les droits des maires et des préfets en ce qui concerne l'interdiction de certains films, rappelle les termes de l'article 19 de la loi du 31 décembre 1921 et ajoute :

« Considérant que si ce texte a pour la projection des

films visés par le contrôle, affranchi les entrepreneurs de spectacles de l'obligation de demander aux maires l'autorisation qui, en vertu des dispositions de l'article 4 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790 et de l'article 15 du décret-loi du 8 juin 1806 est nécessaire pour la représentation de tous spectacles de curiosité, il n'a porté aucune atteinte aux droits de police que les maires et les préfets tiennent des articles 97 et 99 de la loi de 1884; que l'exercice de ces droits implique la faculté, pour les autorités auxquelles ils sont conférés, d'une part *d'exiger, avant tout spectacle cinématographique, communication du programme* des producteurs de films eux-mêmes, d'autre part, d'*interdire la représentation* des films dont la projection à raison de la nature des scènes reproduites pourrait, notamment au cas où elle aurait un caractère immoral, être préjudiciable au bon ordre et à la tranquillité publique dans les circonscriptions où le maire et le préfet sont chargés d'en assurer le maintien. »

Il est intéressant de noter que déjà, l'année précédente, le Conseil d'Etat, appelé à statuer sur la légalité d'un arrêté du Maire de Provenchères-sur-Favre disposant qu' « aucune représentation théâtrale ou cinématographique ne pourra avoir lieu dans la commune qu'en suite d'une autorisation spéciale écrite du maire », s'était prononcé dans le même sens en ce qui concerne les représentations cinématographiques (C. E. 2 mars 1923, *Goguel;* D. P. 1924.3.33), alors qu'il avait annulé l'arrêté dans ses dispositions concernant le théâtre. Bien que cette solution pût sembler paradoxale, elle était conforme à la loi, puisque, nous l'avons vu, le décret-loi de 1864 avait maintenu la nécessité d'une autorisation préalable du Ministre des Beaux-Arts ou des préfets

pour les représentations théâtrales. et qu'un maire exigeant des directeurs de théâtres sa propre autorisation, empiétait sur les attributions du préfet.

Ces différents arrêts mirent fin à toute possibilité de discussion, et l'on admit par la suite, l'exercice des droits de la police municipale sur les représentations cinématographiques (1). La solution de la jurisprudence a d'ailleurs reçu dans les décrets postérieurs relatifs à l'exploitation cinématographique, une consécration définitive. L'article 9 du décret de 1928, devenu l'article 10 du décret du 8 mai 1936 (S. 1937.5.397), a en effet rappelé expressément que les dispositions de ces décrets « ne font pas obstacle aux mesures de police locale qui peuvent être prises, par application des dispositions de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, et à Paris, de la loi des 16-24 août 1790 ».

(1) Un film tiré d'une nouvelle de Guy de Maupassant, « *Le rosier de Mme Husson* », a donné lieu à de très nombreuses interdictions de cette nature.

TROISIÈME PARTIE

POLICE PRÉVENTIVE DE LA RADIODIFFUSION

Avant d'entreprendre l'étude de la réglementation préventive concernant la radiodiffusion, il importe de préciser quelques notions générales, et d'abord de délimiter l'objet de notre étude.

L'utilisation scientifique de certaines ondes électromagnétiques, dites ondes hertziennes, a permis, il y a très peu d'années encore, la transmission à distance de signaux, puis de sons. De cette découverte sont nées, d'abord la télégraphie sans fil, utilisant pour la transmission de la pensée les signaux longs et brefs de l'alphabet Morse, puis la téléphonie sans fil, dans laquelle le son, capté par un microphone et transformé par le poste émetteur en ondes d'amplitude variable, et qui sont captées à de très grandes distances par un appareil récepteur, est reproduit dans ce dernier par un écouteur analogue à l'écouteur téléphonique. Si chacune des stations comporte à la fois un appareil émetteur et un appareil récepteur, on peut alors communiquer de l'une à l'autre, exactement comme s'il existait une ligne télégraphique ou téléphonique.

Cette analogie a tout naturellement conduit à soumettre la T. S. F., considérée comme moyen de trans-

mission des correspondances, au régime juridique déjà établi pour le téléphone et le télégraphe. Or, aux termes de l'article 1er du décret-loi du 27 décembre 1851, « aucune ligne télégraphique ne peut être établie ou employée à la transmission des correspondances que par le gouvernement ou avec son autorisation ». La T. S. F. devait donc rentrer dans le monopole du transport des correspondances. L'article 85 de la loi de finances du 30 juin 1923 a d'ailleurs consacré expressément cette solution en étendant les dispositions du décret-loi précité « à l'émission et à la réception des signaux radioélectriques de toute nature ».

Des considérations d'ordre technique viennent d'ailleurs renforcer en cette matière la nécessité de la mainmise de l'Etat sur la téléphonie et la télégraphie sans fil. L'Etat doit d'abord pouvoir les utiliser lui-même pour les correspondances publiques. Or, sous un régime de liberté, les correspondances seraient captées par tous avec la plus grande facilité. Dans le même ordre d'idées, il faut que l'Etat puisse assurer la libre circulation des ondes. Il importe donc que les émissions d'Etat ne puissent être brouillées systématiquement par des émissions privées de même longueur d'onde, ou de fréquence trop voisine. De plus, la gamme assez restreinte des longueurs d'ondes utilisables en T. S. F. ne peut permettre une liberté absolue.

En fait, l'Etat met en œuvre ce monopole, soit par ses propres moyens, soit sous la forme de concession de service public, et d'importantes entreprises comme Radio-Orient ou Radio-France se chargent de transmettre les correspondances privées.

Nous n'insisterons pas davantage sur cette réglementation, car, tout comme le monopole des Postes, du Télé-

graphe et du Téléphone, elle intéresse surtout la liberté de l'industrie, et n'a que des rapports très secondaires avec la liberté de la pensée et de son expression.

Mais, à côté de la télégraphie et de la téléphonie sans fil, moyens de transmission des correspondances, est apparu un troisième mode d'utilisation des ondes hertziennes, la radiodiffusion. Du point de vue technique, la radiodiffusion ne diffère pas essentiellement de la téléphonie sans fil. Le langage courant a même conservé pour la désigner, par habitude, sans doute, mais aussi grâce à la faveur dont jouissent à notre époque les abréviations, la dénomination de T. S. F. qu'il vaudrait mieux, croyons-nous, réserver aux deux industries précédentes. C'est qu'en effet, la radiodiffusion et la téléphonie sans fil constituent deux industries nettement distinctes. Contrairement à ce que nous avons noté plus haut en parlant de la T. S. F., une organisation de radiodiffusion comporte, en principe, un poste émetteur et des postes récepteurs multiples. Elle est, pourrait-on dire, un moyen de communication à sens unique. Les émissions de radiodiffusion sont caractérisées par ce fait qu'elles sont destinées au public. La station d'émission diffuse des programmes variés, suivant un horaire fixé à l'avance et publié par la voie de la presse. Ces programmes se proposent en général de renseigner les auditeurs, de les instruire et de les distraire.

A côté de la presse écrite, la radiodiffusion a donné naissance au journal parlé, composé à la fois d'informations, de communiqués divers, et d'une revue de la presse. Ainsi peuvent se transmettre presque instantanément au monde entier les nouvelles de chaque jour. La lecture d'extraits d'articles de journaux ou de revues

permet aussi de donner aux idées qui y sont exprimées une diffusion beaucoup plus large.

La radiodiffusion a aussi emprunté à la scène ses principaux moyens d'expression, mais en les dépouillant de tout ce qui s'adresse aux yeux des spectateurs. La musique devait donc bientôt constituer une large part du programme des émissions, et trouver là un puissant moyen de vulgarisation, puisqu'il est maintenant possible à quiconque d'entendre chez soi les orchestres les plus réputés et les meilleurs artistes des capitales européennes. Des retransmissions des spectacles des principaux théâtres, qu'il s'agisse d'œuvres dramatiques ou lyriques sont également offertes au public, le microphone installé dans la salle de spectacle étant alors relié au poste émetteur par ligne téléphonique. L'auditeur lointain reste cependant en état d'infériorité par rapport au spectateur, puisqu'il ne peut profiter de l'atmosphère créée par le décor et le jeu des acteurs. Pour y remédier, on a organisé spécialement pour la radio une sorte de théâtre pour aveugles, soit en adaptant des œuvres déjà interprétées sur la scène, soit en composant de toutes pièces un répertoire uniquement destiné à la retransmission radiophonique.

Il semble même que la radio ait emprunté quelque chose au cinéma, au moins dans ses méthodes. A ce point de vue, un rapprochement s'impose entre le radio-reportage et le film d'actualités. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de faire participer le public aux manifestations qui peuvent l'intéresser et dont il se trouve éloigné, qu'elles soient sportives, politiques, militaires, religieuses ou autres. Dans ce cas encore, la liaison avec la station d'émission se fait par fil téléphonique, et un speaker parlant au microphone, décrit et

commente pour ses auditeurs le spectacle qu'il a sous les yeux.

Toutefois, cette comparaison ne saurait nous donner qu'une idée très incomplète de l'importance de ce moyen nouveau de répandre la pensée, moyen qui tend à embrasser l'ensemble de l'activité intellectuelle et artistique. C'est ainsi qu'elle est devenue un instrument de propagande religieuse par la diffusion de sermons et causeries religieuses. Elle est devenue aussi un moyen d'éducation sociale, par ses causeries organisées par les syndicats, et par la vulgarisation des lois d'hygiène, d'assistance ou de prévoyance sociales. Plus récemment encore elle tend à devenir un puissant auxiliaire de l'enseignement public (cours de langues étrangères, de comptabilité, radio scolaire, retransmission de cours d'enseignement supérieur, etc.) Notons encore que, mise au service d'un parti politique, la radiodiffusion constitue le plus puissant moyen d'action qu'il puisse posséder.

De ces considérations il résulte que la liberté de la radiodiffusion intéresse au premier chef la liberté de la pensée, mais qu'une liberté absolue en cette matière pourrait présenter les plus graves dangers pour l'ordre public. La « guerre des ondes » qui se poursuit actuellement en marge du conflit espagnol suffit à nous en donner la preuve. D'autre part, comme le fait remarquer M. Joseph-Barthélémy (1), « lorsque la pensée circule sur les ondes, il est non seulement impossible de l'arrêter, la saisie est inimaginable, mais encore il est difficile de la fixer, afin de la punir si elle le mérite ». Nous n'avons pas à nous occuper ici des problèmes soulevés par la répression des délits commis par la voie de

(1) Joseph-Barthélémy : *Précis de Droit public*, 1937, p. 203.

la radio, mais, même du point de vue préventif qui seul doit nous retenir, les mesures que nous avons rencontrées en étudiant la presse et les spectacles ne sauraient être transposées telles quelles à la radiodiffusion, et celle-ci doit être soumise à un régime juridique autonome comportant au moins une active surveillance de l'Etat.

TITRE I

CHAPITRE UNIQUE

La liberté de réception des émissions radiophoniques

§ 1er. — *Fabrication et vente des appareils récepteurs.*

La fabrication des appareils récepteurs est laissée, en France, à l'industrie privée, et est absolument libre. La progression considérable du nombre des auditeurs de T. S. F. en a fait une industrie très florissante. Elle est soumise au régime de toutes les industries privées, et ne présente, du point de vue du droit public, aucune particularité. Signalons seulement qu'en plus des impôts et taxes communs à toutes les industries, elle doit acquitter sur chaque lampe fabriquée et mise en vente, une taxe spéciale dont le produit est destiné à alimenter le budget de la radiodiffusion d'Etat.

La vente des appareils récepteurs constitue également un commerce libre. Nous devons cependant signaler une mesure préventive imposée aux vendeurs et destinée à faciliter les contrôles de la déclaration à laquelle sont assujettis les auditeurs. Aux termes de l'article 8 du

décret du 21 septembre 1935 (*J. O.* 22 septembre 1935) :

« Les commerçants ou revendeurs en matériel radioélectrique doivent faire remplir par tout acheteur non revendeur d'un appareil récepteur une formule de déclaration qu'ils adressent aussitôt en franchise au bureau de poste du domicile de l'acheteur.

« Ils doivent inscrire sur un registre spécial les noms et adresses des acheteurs... »

Les commerçants en appareils de réception deviennent donc ainsi les auxiliaires de l'administration pour le contrôle des déclarations.

§ 2. — *La réception des émissions publiques.*

Si le décret du 28 décembre 1926, pris en application de la loi du 3 août de la même année ne permet l'établissement de postes destinés à recevoir des correspondances particulières que moyennant une autorisation spéciale, aucun texte analogue ne restreint la liberté des installations de réception des émissions publiques.

Cependant, après avoir été à l'origine entièrement libre, l'installation d'un poste de réception doit, depuis le décret-loi du 28 décembre 1926, faire l'objet d'une déclaration au bureau de poste de la commune ou du quartier où est installé le récepteur. Le défaut de déclaration entraînait pour le propriétaire de l'appareil l'application de la peine d'amende de un à cinq francs prévue par l'article 471, 15° du Code pénal. Il semble toutefois que ces dispositions n'aient jamais fait l'objet d'une application rigoureuse. La loi du 31 mai 1933 a renforcé cette obligation en établissant une taxe annuelle pour droit d'usage sur les appareils récepteurs de radiodiffusion. Ces mesures d'ordre administratif ne

constituent en aucune façon une limitation à la liberté de réception des émissions publiques. La déclaration est en effet indispensable pour la perception de la taxe, et celle-ci est d'autant plus légitime que son produit est tout entier consacré aux dépenses de la radiodiffusion d'Etat. Or, l'établissement d'un réseau de radiodiffusion est extrêmement coûteux, et il est juste que les auditeurs paient le service qui leur est rendu sans en faire supporter la charge au budget général du pays.

Bien que ces dispositions légales ne soient donc pas destinées à limiter la liberté des auditeurs, elles leur imposent des obligations préalables auxquelles ils doivent se soumettre pour pouvoir exercer librement leur droit.

Ces conditions d'installation, nous venons de le voir, sont au nombre de deux : la déclaration et le paiement d'une taxe spéciale.

La déclaration des postes récepteurs est prévue par l'article 112 de la loi du 31 mai 1933 modifiée par le décret du 21 septembre 1935 (*J. O.* 22 septembre 1935). Elle est obligatoire pour tous les détenteurs d'un poste récepteur. Elle doit être effectuée, immédiatement, soit directement, soit par lettre adressée en franchise au receveur du bureau de poste de la localité ou du quartier, soit encore à domicile, par déclaration au facteur. Les formules utilisées à cet effet par l'Administration comportent des indications relatives au déclarant et au poste récepteur qui fait l'objet de la déclaration. Ce sont d'abord les noms, profession, âge et domicile du déclarant, puis le lieu où doit être utilisé l'appareil et sa catégorie pour l'application de la taxe. Un récépissé en est délivré par l'Administration. En cas de non déclaration, la redevance est triplée. S'il y a récidive, elle est sextu-

plée et le poste peut être confisqué au profit des établissements hospitaliers.

L'article 109 de la même loi a pour but de créer des ressources à la radiodiffusion d'Etat :

« En vue d'en consacrer le produit aux dépenses de la radiodiffusion, il est institué, à partir de l'année 1933, sur les installations réceptrices de radiodiffusion, une redevance pour droit d'usage fixée aux taux suivants :

« 15 francs pour les postes à cristal sans dispositif comportant l'usage de lampes;

« 50 francs pour les postes autres que les postes à cristal, lorsqu'ils sont détenus par les particuliers;

« 100 francs pour les postes utilisés dans les salles d'auditions gratuites ou dans les lieux ouverts au public;

« 200 francs pour les postes installés dans les salles d'auditions payantes. »

L'article 110 fixe le mode de perception de cette redevance. Contrairement à la déclaration, le paiement de la taxe n'est pas obligatoire pour tous les détenteurs de postes. L'article 111 en dispense en effet certaines catégories. Ce sont : « Les postes en essai dans les laboratoires ou détenus par les commerçants en vue de la vente; les postes détenus par les établissements hospitaliers et d'assistance gratuite, les établissements d'enseignement public, les aveugles, les mutilés de guerre ou du travail au taux d'invalidité de 100 %, les mutilés de guerre de l'oreille; les postes établis en vue d'un service public, par l'Etat, les départements et les communes. »

Le nombre toujours croissant des déclarations peut nous donner une idée du développement actuel de la radiodiffusion française. Le rapport sur la gestion financière des P. T. T. publié au *Journal officiel* du 30 jan-

vier 1938 nous donne sur ce point des chiffres qui se passent de tout commentaire. Le nombre des postes déclarés, qui était de 2.625.677 au 31 décembre 1935 est passé à 3.218.541 au 31 décembre 1936 (*J. O.* 31 janvier 1938, p. 221). A la fin de l'année 1937, ce chiffre avait dépassé quatre millions, et d'après les renseignements publiés par la presse radiophonique, il était, au 1er octobre 1938, de 1.548.293 (v. *Le Petit Radio*, 28 octobre 1938).

Les recettes du budget de la radiodiffusion ont marqué un accroissement correspondant, et l'excédent de l'année 1936 sur la précédente dépassait vingt-trois millions de francs.

Le possesseur d'un appareil récepteur, après avoir souscrit la déclaration dont nous venons de parler, peut capter librement les émissions destinées au public, qu'il s'agisse d'émissions des postes d'Etat, des postes privés, ou de stations étrangères, à la seule condition de ne pas enfreindre les règlements que pourrait édicter le pouvoir de police dans l'intérêt de l'ordre et de la tranquillité publics. Mais, il ne peut disposer librement des émissions reçues. La question s'est posée à une date récente, à l'occasion de l'installation, à l'intérieur de certains immeubles, de lignes téléphoniques destinées à faire profiter des émissions captées par un seul récepteur les habitants des divers appartements composant l'immeuble. Du point de vue technique, cette innovation, qui a déjà fait ses preuves dans certains pays étrangers, peut être considérée comme une solution avantageuse. Du point de vue juridique, elle avait l'inconvénient de frustrer le budget de la radiodiffusion d'une partie de ses recettes, et surtout, d'aller directement à l'encontre des dispositions du décret-loi de 1851

qui garantit à l'Etat le monopole des transmissions télégraphiques et téléphoniques. Les organisateurs de telles installations furent donc mis en demeure par l'Administration des Postes, d'avoir à les supprimer. Ils ne s'inclinèrent pas immédiatement, et intentèrent devant le Conseil d'Etat un recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat donna raison à l'Administration, notamment dans deux arrêts (C. E. 30 avril 1937, *Société « Radio sans poste »*, D. H. 1937, p. 339, et S. 1937.3.79, et 21 juillet 1937, *Société de Distribution radiophonique*, D. H. 1937, p. 508). Les motifs de ces deux arrêts sont rédigés en des termes qui ne laissent place à aucune discussion :

« Le Conseil d'Etat, est-il dit dans le premier de ces arrêts (D. H. 1937, p. 339, et S. 1937.3.79);

« Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872; le décret-loi du 27 décembre 1851; la loi du 30 juin 1923, article 85; le décret du 28 décembre 1926;

« Considérant qu'aux termes de l'article 1^er^ du décret-loi du 27 octobre 1851, « aucune ligne télégraphique ne « peut être établie ou employée à la transmission des « correspondances que par le gouvernement ou avec « son autorisation »; qu'en vertu de la loi du 30 juin 1923, les dispositions du décret-loi précité relatives au monopole et à la police des lignes télégraphiques sont applicables à l'émission et à la réception des signaux radioélectriques de toute nature; considérant qu'il est constant que chaque installation de la société « Radio sans poste » comportait, pour un immeuble ou un groupe d'immeubles déterminés, des dispositifs spéciaux permettant de transmettre les signaux radiodiffusés une fois captés, aux divers abonnés de la société habitant lesdits immeubles; que nonobstant la circons-

tance que ces dispositifs n'auraient pas emprunté la voie publique, les installations dont s'agit étaient de celles qui ne peuvent, en vertu des textes sus-rappelés, être aménagées sans autorisation de l'Administration; qu'ainsi, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la décision par laquelle elle a été mise en demeure de supprimer lesdites installations est entachée d'excès de pouvoir... »

TITRE II

RÉGLEMENTATION PRÉVENTIVE DES ÉMISSIONS DE RADIODIFFUSION

CHAPITRE PREMIER

Principes de l'organisation de la radiodiffusion française

Au début de cette troisième partie, nous avons montré la nécessité d'un contrôle efficace de la puissance publique sur les émissions radiophoniques. L'étude du droit positif va maintenant nous montrer que le législateur français a fortement compris cette nécessité. Le régime actuel des émissions de radiodiffusion se caractérise en effet par un véritable monopole d'Etat.

Le texte fondamental en cette matière est l'article 85 de la loi de finances du 30 juin 1923, aux termes duquel « les dispositions du décret-loi du 27 décembre 1851 relatif au monopole et à la police des lignes télégraphiques sont applicables à l'émission et à la réception des signaux radioélectriques de toute nature. »

Si ce texte ne s'applique pas à la réception des émis-

sions de radiodiffusion, qui, nous l'avons vu, bénéficie d'un régime de faveur, il n'en est pas de même pour l'émission. L'Etat seul possède en principe, le droit de créer et d'exploiter des postes. Toutefois, l'Etat ne s'est pas réservé le monopole absolu de la radiodiffusion : à côté du réseau d'Etat subsiste une radiodiffusion privée, mais seulement par autorisation du gouvernement, et sous un contrôle étroit de l'Administration. Nous aurons donc à étudier d'abord la radiodiffusion par postes d'Etat, puis le régime des postes privés.

CHAPITRE II

La radiodiffusion d'Etat

Aux termes de l'article 13 du décret du 28 décembre 1926, « les postes destinés à assurer sur l'ensemble du territoire la radiodiffusion se divisent en postes centraux ou nationaux et postes régionaux ». Le même décret autorisait l'exploitation d'une partie de ces stations par des sociétés privées. Par suite du rachat par l'Etat du poste Radio-Paris, le 17 décembre 1933, la radiodiffusion d'Etat comprend actuellement trois postes nationaux : Radio-Paris, le poste de la tour Eiffel, et le poste à ondes courtes destiné aux émissions coloniales et devenu récemment Paris-Mondial; et d'autre part, un ensemble de stations émettrices réparties sur tout le territoire, qui se trouve ainsi divisé en douze régions desservies par les stations suivantes : Paris-P. T. T., Alpes-Grenoble, Lyon-P. T. T., Marseille-Provence, Toulouse-Pyrénées, Strasbourg-P. T. T., Limoges-P. T. T., Rennes-Bretagne, Bordeaux-Lafayette, Nice-Côte d'Azur, Radio-P. T. T. Nord (à Lille) et Montpellier-Languedoc.

Les stations de la première catégorie, dont la gestion appartient tout entière à l'Etat, sont soumises, en ce qui concerne la matière des émissions, au contrôle d'un Conseil supérieur des émissions dont les décrets du

27 octobre 1936 ont encore accentué la dépendance vis-à-vis du Président du Conseil des Ministres et du Ministre des P. T. T.

Le régime juridique de ces stations ne présente donc, au point de vue de la liberté d'expression de la pensée, qu'un intérêt tout à fait restreint.

Les stations régionales, au contraire, retiendront plus longuement notre attention, parce qu'elles sont organisées sous la forme d'un réseau décentralisé, à la gestion duquel les auditeurs sont appelés à prendre une part active. En dehors des directives qu'elles reçoivent du Conseil supérieur des émissions, compétent pour l'ensemble des stations d'Etat, chaque station régionale est en effet dotée, d'un organisme chargé du choix et de la réalisation des programmes, et où collaborent des représentants de l'Administration et des représentants des auditeurs de la région. L'étude de la liberté de la pensée dans les stations d'Etat se confondant avec celle des organismes chargés du contrôle préventif des émissions, nous étudierons, dans un premier paragraphe, les Conseils de gérance, dans un second, le Conseil supérieur des émissions, et nous terminerons par un bref examen des résultats pratiques de l'organisation de la radiodiffusion en posant la question de la neutralité des émissions.

§ 1er. — *Le Conseil de gérance.*

L'article 14 du décret-loi du 28 décembre 1926 avait prévu, près de chaque poste émetteur de radiodiffusion, l'existence d'un groupement chargé de la composition et de la réalisation des programmes.

« En dehors de celles des émissions dont la matière est fournie par les administrations publiques, informa-

tions et communications officielles, la composition et la réalisation des programmes sont confiées à des groupements ou collectivités dotés de la personnalité civile où sont représentés : 1° les services publics centraux et régionaux; 2° les associations d'intérêt général ou d'expansion nationale et les groupements corporatifs; 3° les auteurs, compositeurs, professeurs, conférenciers, musiciens, artistes et exécutants; 4° les constructeurs et commerçants en matériel radioélectrique; 5° les groupements d'amateurs et d'auditeurs; 6° les représentants de la presse. La composition de ces groupements et collectivités est soumise à l'agrément du Ministre chargé des Postes, des Télégraphes et des Téléphones et du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts... »

Ce décret, pris en application de la loi du 3 août 1926, et dont la légalité fut, à l'origine, discutée par certains auteurs (1), demeure à la base de l'organisation actuelle de la radiodiffusion.

Depuis lors, un certain nombre de décrets sont venus fixer ou modifier la composition des groupements chargés de la réalisation des programmes des émissions d'Etat.

Un décret et un arrêté du 10 août 1933 avaient organisé les « associations chargées de la réalisation des programmes des émissions ». Il fut abrogé, le 12 octobre

(1) V. à ce sujet Hauriou, *Précis de Droit administratif et de droit public*, 12e édition, 1933 : « Le statut actuel de la radiodiffusion est d'autant plus incertain que le décret du 28 décembre 1926 est en fait partiellement inappliqué. Certains se posent même la question de savoir si, étant donné qu'il n'a pas été soumis à la ratification des Chambres, il a force exécutoire. A notre sens, la réponse doit être affirmative, car ce décret n'entraînant ni modifications à des procédures ou organisations fixées par la loi, ni annulation ou transfert de crédits, n'avait pas besoin, d'après les textes mêmes de la loi du 3 août 1926, d'être soumis à la ratification. » (Note 88, p. 663.)

1934, par un décret créant auprès de chaque poste du réseau d'Etat, à l'exception du poste national et de l'émetteur colonial, un « Conseil de gestion » composé de quinze membres, désignés pour trois ans. L'application de ce dernier décret fut encore plus brève. Considérant que les auditeurs qui, depuis la loi du 31 mai 1933 fournissaient au budget de la radiodiffusion des sommes considérables, avaient le droit de contrôler l'emploi de la taxe payée par eux à titre de redevance, un décret du 13 février 1935, œuvre de M. Mandel, organisa de façon nouvelle les associations chargées des programmes. Sans entrer dans le détail de cette organisation, rappelons seulement la composition des « Conseils de gérance » du décret de 1935, pour mieux marquer l'orientation de la réorganisation opérée par le décret du 27 octobre 1936 dans la composition et le fonctionnement des Conseils de gérance.

L'article 3 du décret du 13 février 1935 fixait à vingt le nombre des membres de chaque Conseil. Sur ce nombre, dix devaient être élus par les auditeurs régulièrement inscrits à l'une des associations formées dans chaque région de radiodiffusion. Cinq autres, nommés par le Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones, représentaient les Administrations publiques, et les cinq derniers, également nommés par le Ministre, devaient représenter des groupements d'intérêt général et les associations corporatives intéressées.

Les représentants des auditeurs au sein du Conseil de gérance possédaient donc la moitié des voix, et les fonctionnaires dépendant directement du Ministre ne formaient qu'une minorité.

Aux termes de l'article 1^er^ du décret du 27 octobre

1936, chaque Conseil de gérance comprend trente membres qui sont :

« 1° Dix représentants des services publics désignés par le Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones;

« 2° Dix représentants choisis parmi les membres désignés des associations d'intérêt général ou d'expansion coloniale, des groupements corporatifs d'auteurs, compositeurs, conférenciers, musiciens, artistes et exécutants, constructeurs et commerçants en matériel radioélectrique ou de presse, ainsi que d'autres groupements corporatifs intéressés à l'organisation administrative et à l'exploitation technique des stations de radiodiffusion.

« Ces représentants sont nommés par le Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones sur proposition de leurs groupements respectifs;

« 3° Dix représentants élus dans les conditions qui seront ultérieurement fixées par arrêté du Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones par les auditeurs détenteurs d'appareils de réception régulièrement déclarés. »

L'article 2 fixe à deux ans la durée des fonctions du Conseil de gérance, et l'article 3 prévoit la nomination d'un président et de deux vice-présidents, et précise que chacun d'eux sera nommé par le Ministre sur une liste de trois noms choisis, pour chacun de ces postes, par le Conseil de gérance.

Contrairement à ce qui existait sous le régime du décret de 1935, les membres nommés par le Ministre forment donc la majorité du Conseil de gérance. Il n'en est pas moins vrai que la présence de dix membres élus par les auditeurs constitue une garantie pour la liberté d'expression de la pensée. S'il leur est impossible étant donné leur nombre, de contrecarrer à eux seuls les déci-

sions de l'Administration, ils peuvent néanmoins avoir une influence sur son action, en lui exposant les désirs ou les objections des auditeurs qu'ils représentent (1).

Restaient à déterminer les conditions dans lesquelles se ferait la désignation des représentants des auditeurs. Le décret du 27 octobre 1936 avait décidé que les membres des Conseils de gérance seraient élus par les auditeurs possesseurs d'appareils récepteurs régulièrement déclarés. Des élections devant avoir lieu au début de l'année 1937, un arrêté ministériel du 9 janvier en précisa les conditions. Pour être éligible tout candidat devait joindre à sa déclaration de candidature un certificat établi par le maire ou le commissaire de police de son domicile, constatant qu'il était majeur et de nationalité française. Pour être électeur, il suffisait de justifier du paiement de la taxe, en joignant au bulletin de vote un coupon détaché de la carte d'auditeur délivrée par l'Administration des Postes. Un même auditeur pouvait donc disposer de plusieurs voix s'il était en possession de plusieurs appareils régulièrement déclarés.

Le même texte, précisant les conditions d'ouverture et de dépouillement du scrutin, permettait le vote par correspondance (2). Des élections eurent lieu du 20 au

(1) L'Administration semble avoir eu, après les élections de 1937, pleinement conscience de ce rôle, et en a donné la preuve par le peu d'empressement qu'elle mit à installer les nouveaux Conseils de Gérance, la liste de Radio-Liberté patronnée par elle ayant été battue dans la presque totalité des circonscriptions par celle de Radio-Famille. Les membres élus le 27 février 1937 n'étaient pas encore en fonctions le 27 mai suivant, malgré les innombrables protestations des associations d'auditeurs.

(2) Les opérations de dépouillement n'ont malheureusement pas revêtu partout le caractère de sincérité désirable. Dans son rapport distribué au Sénat le 14 juin 1938, au nom de la Commission sénatoriale d'enquête sur la gestion des P. T. T. sous le premier ministère Blum, M. Paul Laffont a dénoncé avec une juste sévérité certaines

27 février. Elles prouvèrent l'intérêt porté par la majorité des auditeurs à la gestion des postes de radiodiffusion, puisque le chiffre des suffrages exprimés dépassa un million et demi, chiffre correspondant à près de la moitié des postes récepteurs déclarés.

Les fonctions du Conseil de gérance sont énumérées dans l'article 4 du décret :

« Le Conseil de gérance, y est-il dit, est chargé, sous l'autorité du Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones :

« 1° De l'exécution des émissions prévues par l'article 14 du décret-loi du 28 décembre 1926, dont la matière est fournie par les administrations publiques;

« 2° De la gestion artistique du poste et du recrutement du personnel artistique nécessaire à cette gestion, sauf la réserve indiquée à l'article 8 ci-après en ce qui concerne le secrétaire des émissions;

« 3° De l'établissement des programmes susceptibles d'être exécutés avec les éléments que la région peut fournir;

« 4° De l'exécution des décisions prises par le Ministre en ce qui concerne les programmes généraux, de portée nationale ou internationale. »

L'ensemble de ces attributions nous montre que le rôle du Conseil de gérance a trait uniquement à la gestion artistique du poste émetteur, et a pour but unique l'organisation de certaines émissions. A cet effet, le Conseil de gérance fixe le programme desdites émissions, et engage par contrat les artistes nécessaires. Il peut, de la même façon choisir les employés jugés utiles

négligences de l'Administration auxquelles on doit imputer le scandale des élections au Conseil de gérance de Toulouse-Pyrénées (V. analyse et extrait de ce rapport dans le *Temps* du 16 juin 1938.

à son propre fonctionnement, et tels que concierge ou gardien de bureau, mais l'article 8, tout comme l'article 1 que nous venons de citer, ne lui permet d'engager que ses « collaborateurs artistiques ». Tout ce qui concerne l'administration du poste et sa gestion financière dépend en effet uniquement de l'autorité du Ministre, et c'est ainsi que le Conseil de gérance ne nomme ni le directeur du poste, ni son trésorier.

Une innovation plus importante encore a été introduite par l'article 8, texte qui prévoit la nomination, auprès de chaque Conseil de gérance, d'un secrétaire des émissions. Le choix de ce secrétaire dépend entièrement du Ministre, bien que sa nomination ne puisse avoir lieu qu'*après avis* du Conseil de gérance et du Conseil supérieur des émissions. La seule définition des attributions du secrétaire des émissions suffit à faire comprendre l'influence qu'il peut avoir sur les décisions du Conseil de gérance.

« Il est, précise l'article 8, *sous l'autorité du Ministre* des Postes, Télégraphes et Téléphones, le *collaborateur permanent* du Conseil de gérance pour les questions rentrant dans les attributions de ce Conseil et définies à l'article 4 du présent décret. »

Le Conseil de gérance est donc soumis à la « collaboration » permanente d'un agent du Ministre, et ce fait réduit à peu de chose les droits du Conseil de gérance. En effet, le Ministre conserve, en vertu du décret de 1936, un droit de regard sur toutes les initiatives du Conseil de gérance. Le premier alinéa de l'article 1 rappelle expressément que le Conseil de gérance exerce ses attributions « sous l'autorité du Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones ». Même « en dehors de celles des émissions dont la matière est fournie par les Adminis-

trations publiques, informations et communications officielles », émissions expressément réservées par le décret-loi de 1926, l'établissement des programmes n'incombe au Conseil de gérance qu'à défaut de décision ministérielle contraire, et le Ministre peut toujours apporter aux programmes les modifications qu'il juge utiles. Il peut même, aux termes de l'article 7, lequel n'a fait que reproduire le texte de l'article 9 du décret du 13 février 1935, « soit directement, soit par l'intermédiaire de ses délégués, s'opposer à l'exécution de toute mesure décidée par le Conseil de gérance ». Toutefois, si l'opposition ne vient pas directement du Ministre, « l'exécution de ces mesures est provisoirement suspendue jusqu'à décision de ce dernier. D'autre part, le même article 7 *in fine*, ajoute que « le Ministre a le droit d'exiger la communication préalable des textes complets à diffuser ». Le Ministre peut donc exercer, par l'intermédiaire du secrétaire de rédaction, une véritable censure de la matière à diffuser, et ne laisser au Conseil de gérance qu'un rôle tout à fait secondaire.

Pour ce qui est de la nomination des collaborateurs artistiques du poste, le Ministre possède des droits analogues. Ces collaborateurs doivent être agréés par le Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones.

Si, en outre, nous tenons compte du nombre restreint des émissions laissées au choix des Conseils de gérance par suite des mesures de coordination entre les divers postes du réseau d'Etat dont nous aurons à parler au paragraphe suivant, il nous faut admettre que la gestion des postes de radiodiffusion d'Etat appartient presque exclusivement à l'Administration, et que les membres

élus des Conseils de gérance ne sauraient imposer à ceux-ci les désirs des auditeurs qu'ils représentent (1).

§ 2. — *Le Conseil supérieur des émissions.*

L'organisation de la radiodiffusion d'Etat nécessite un organisme central destiné à donner au réseau le caractère d'unité que risquerait de lui enlever la répartition indispensable des stations en des points divers du territoire.

Déjà l'article 32 du décret-loi du 28 décembre 1928 avait créé, au Ministère des P. T. T. une Commission interministérielle de la T. S. F. chargée de donner son avis sur les questions que pourrait lui soumettre le Ministre. Cette Commission s'étant révélée insuffisante, le décret du 15 octobre 1931 créa, à Paris, un Conseil des émissions compétent pour l'ensemble du réseau, et chargé de donner des directives concernant les programmes.

Un décret du 13 février 1935 (*J. O.* 1935, p. 2027) réorganisa ce Conseil devenu dès lors le « *Conseil supérieur* des émissions ». Il comprit, à ce moment, deux sections, l'une administrative, l'autre littéraire et artistique. La première comprenait les anciens Présidents du Conseil des Ministres, les anciens Ministres des P. T. T., le président de la Commission des Postes de la Chambre et celui de la Commission du Commerce du Sénat, les rap-

(1) Citons à ce sujet l'exemple encore récent de la retransmission, par les postes d'Etat, depuis l'Odéon, de la pièce de Maurice Rostand, « *Catherine Empereur* ». Une énergique protestation du Conseil de gérance de Radio-P. T. T. Nord avait, au début de l'année, fait retirer du programme du poste de Lille cette pièce jugée indésirable. A la suite d'un changement de Ministre des P. T. T., la même pièce fut remise au programme au cours du mois d'avril, et retransmise sans tenir compte de l'opinion des représentants des auditeurs.

porteurs et anciens rapporteurs du budget des P. T. T. à la Chambre et au Sénat, le directeur du Service de la radiodiffusion, et vingt membres choisis par le Ministre pour représenter les auditeurs ou les intérêts généraux.

La section littéraire et artistique se composait de trente-six membres, désignés par le Ministre.

Par le décret du 27 octobre 1936, la composition du Conseil supérieur de la radiodiffusion a été complètement modifiée, dans le sens d'une centralisation sous l'autorité du Président du Conseil des Ministres.

Le nombre des sections a été porté à six par l'article 2 dudit décret qui détermine comme suit la composition du Conseil :

« Le Conseil supérieur des émissions a à sa tête un président et un vice-président. Il comprend six sections de quinze membres au maximum pouvant délibérer ensemble ou séparément, qui sont désignées ci-après :

« 1° Section littéraire;

« 2° Section musicale;

« 3° Section scientifique;

« 4° Section économique et sociale;

« 5° Section des informations;

« 6° Section d'enseignement, sports, loisirs et tourisme. »

Par un décret du 24 avril 1937 (*J. O.* 3 & 4 mai, p. 1944), l'effectif maximum des deux premières sections a été porté à dix-huit membres.

Tous ces membres sont nommés par un décret *contresigné du Président du Conseil* et du Ministre des P. T. T. (art. 3). La durée de leurs fonctions est de deux ans.

En vue de coordonner l'action des sections, l'article 6 crée, au sein du Conseil supérieur des émissions, un *Comité permanent*, de composition plus restreinte, qui

règlera les affaires qui lui seront renvoyées par le Conseil. Depuis le décret du 24 avril 1937, ce Comité comprend seize membres (il n'en comptait que quatorze à l'origine).

Le Président du Conseil des Ministres en est président de droit. En fait, aux termes du décret du 27 octobre 1936, « il est remplacé par le président du Conseil des émissions, son délégué permanent ». Le vice-président du Conseil supérieur remplit les mêmes fonctions au sein du Comité permanent. Enfin, chaque section y est représentée par deux de ses membres, à l'exception de la section littéraire et de la section musicale, pour lesquelles le nombre des délégués est porté à trois.

Le rôle du Conseil supérieur, et par suite, de son Comité permanent, est précisé par l'article 5 du même décret. Il consiste à donner des « directives générales » pour les programmes, la gestion financière des stations, et en général sur tout ce qui concerne la radiodiffusion d'Etat.

Le caractère dominant de cette nouvelle organisation est d'être entièrement sous l'autorité du Président du Conseil des Ministres, auquel, par ailleurs, l'article 8 accorde, ainsi qu'au Ministre des P. T. T. ou à leurs représentants, « le droit d'exiger la communication préalable des textes dont la radiodiffusion est envisagée ». Excellente par ses possibilités d'action rapide et efficace lorsqu'elle reçoit ses directives d'un gouvernement qui comprend que la radiodiffusion est faite pour plaire aux auditeurs et non pour leur imposer ses propres goûts, elle pourrait devenir un dangereux instrument d'oppression. M. Joseph Barthélémy (1), traitant du Comité permanent du Conseil supérieur de la radio-

(1) *Op. cit.*, p. 206.

diffusion a pu écrire qu'il sera « le maître de la pensée radiophonique ». Il est à craindre qu'il n'en puisse devenir le véritable dictateur.

Il est regrettable, à ce sujet, que l'on n'ait pas introduit dans la réglementation nouvelle un organisme analogue à la section administrative du décret du 13 février 1935, dont M. Mandel écrivait dans son rapport au Président de la République (1) :

« Cette composition du Conseil supérieur de la radiodiffusion aura pour effet d'éloigner des émissions et de la gestion des fonds provenant de l'Etat toute possibilité d'ingérence politique. »

Ce n'est pas à dire que la section administrative sous sa forme ancienne, ait été à l'abri de toute critique, et en particulier, sa composition, trop vaste à notre sens, risquait d'en faire un véritable Parlement de la radiodiffusion, inapte à toute action préventive. Mais un Conseil supérieur où seraient représentés les auditeurs, et, par des personnalités choisies en dehors de toute considération d'ordre politique, les intérêts généraux du pays, présenterait plus de garanties pour la liberté d'expression de la pensée.

§ 3. — *La neutralité des émissions d'Etat.*

Après avoir étudié du point de vue réglementaire les organismes chargés d'assurer à la radiodiffusion d'Etat un maximum d'impartialité, il convient, pour se faire une idée exacte de la liberté d'expression au micro, d'en examiner brièvement le fonctionnement pratique, et d'exposer les résultats obtenus.

La question de la neutralité des postes d'Etat s'est

(1) *J. O.* 1935. p. 2027.

posée d'abord au point de vue religieux, lors du rachat par l'Etat, le 17 décembre 1933, du poste Radio-Paris. Ce poste privé diffusait en effet chaque semaine des causeries catholiques, protestantes et israëlites. Au nom du principe de neutralité, M. Mallarmé, ministre des P. T. T., décida la suppression de ces causeries, justifiant cette mesure dans un communiqué à la presse où il disait notamment :

« La reprise par l'Etat de l'exploitation du poste Radio-Paris a entraîné une modification du régime de ces émissions : ce poste, comme tout service public, étant tenu d'observer la stricte neutralité que comporte la loi du 9 décembre 1905, les causeries religieuses ont dû être supprimées. »

De nombreuses protestations s'élevèrent, parmi lesquelles nous citerons un article où M. Mestre rappelle avec force le véritable contenu de la notion de neutralité (1) : « Etre neutre, y est-il dit, c'est pour l'État non pas refuser systématiquement de s'associer à toute manifestation religieuse; c'est, conformément à l'origine étymologique du mot, ne se prononcer ni pour l'une ni pour l'autre des diverses formes cultuelles et tenir la balance égale entre elles. »

L'Administration s'est inclinée devant ces observations et les causeries religieuses ont été rétablies au poste national Radio-Paris.

La question de la neutralité religieuse ayant été ainsi résolue de la façon la plus heureuse, il eût été désirable d'obtenir de la radiodiffusion d'Etat la même impartialité au point de vue politique, d'abord pendant les périodes électorales, puis en dehors de ces périodes, dans les informations et revues de presse.

(1) Mestre : *Radiophonie et laïcité*. D. H. 1934, p. 57 et suiv.

Nous devons constater qu'au cours de ces dernières années, l'usage de la radio en période électorale a subi une évolution favorable à la liberté d'expression de la pensée.

Un arrêté de 1928 avait interdit la radiodiffusion des discours politiques. Cependant, des dérogations furent apportées à cette interdiction lors des élections législatives de 1932. Huit discours de membres du gouvernement furent diffusés au cours de la campagne électorale, discours de MM. Tardieu (Paris, 6 avril; Giromagny, 17 avril; Belfort, 28 avril), Paul Reynaud (Rouen, 14 avril), Rollin (Paris, 24 avril), Guernier (Saint-Malo, 24 avril), Flandin (Bordeaux, 24 avril), et Chauveau (Dijon, 26 avril). Par contre, trois radiodiffusions seulement furent accordées à l'opposition, et *sur la demande* expresse des orateurs, MM. Herriot (Lyon, 12 avril; Bourg, 28 avril) et Caillaux (Nantes, 25 avril). Dans une résolution datée du 24 avril 1932, la Ligue des Droits de l'Homme protesta « contre le monopole gouvernemental de la T. S. F. en période électorale ».

Pour les élections de 1936, une formule imitée du système belge a été adoptée sur la proposition de M. Déat, député de la Seine, le micro devant être attribué à chaque parti proportionnellement à son importance politique. En pratique, l'application de ce système a été très libérale, et l'on a pu entendre notamment la radiodiffusion d'un exposé du colonel de la Rôque qui, à l'époque, les Croix de Feu n'étant pas encore dissoutes et le *Parti* social français n'étant pas encore fondé, ne s'exprimait pas strictement au nom d'un « parti » politique.

Par contre, il semble extrêmement difficile d'obtenir des émissions d'informations et des revues de presse

une véritable neutralité politique, et nous ne pouvons citer d'exemples d'un gouvernement qui n'ait plus ou moins cherché à utiliser en sa faveur ce puissant moyen de propagande.

CHAPITRE III

La radiodiffusion privée

§ 1er. — *Création et exploitation des postes d'émission.*

Bien que l'Etat possède le monopole des transmissions radioélectriques, il ne s'est pas complètement approprié l'industrie de la radiodiffusion qu'avait créée à l'origine l'initiative privée.

Il subsiste en effet en France, à côte du réseau d'Etat, onze postes privés d'émission (1). Créés sous un régime de plus grande liberté, ils se sont maintenus par autorisation du gouvernement, et n'ont, comme les précédents,

(1) Onze postes privés existent actuellement sur le territoire français. Dix d'entre eux ont été autorisés par un décret du 7 juillet 1928 ou bénéficient d'autorisations accordées par ce décret à des postes qui, depuis lors, ont cessé d'exister. Ce sont :

Poste Parisien (anciennement Poste Petit-Parisien) ;
Radio-Cité (anciennement Radio-L. L.) ;
Poste de l'Ile-de-France (anciennement Radio-Vitus) ;
Poste Radio-Lyon ;
Poste Radio-Toulouse ;
Poste Radio-Sud-Ouest ;
Poste Radio-Nîmes ;
Poste Radio-Agen ;
Radio-Méditerranée (anciennement Radio Juan-les-Pins) ;
Radio-37 (inauguré en août 1937, par suite du transfert de l'autorisation de l'ancien poste Radio-Béziers).

Un autre (Radio-Normandie), a été autorisé par un décret du 24 janvier 1929.

fait l'objet que d'une législation provisoire. Ce caractère est d'ailleurs expressément reconnu par l'article 62 de la loi de finances du 28 mars 1928, base légale actuelle de la radiodiffusion privée. Il est vrai que l'article 64 de la même loi prévoyait la présentation au Parlement avant le 1er juillet 1928 d'un statut de la radiodiffusion, mais ce statut est resté à l'état de projet, et il est encore difficile de prévoir le jour où la radiodiffusion française sera enfin dotée d'un régime juridique vraiment stable.

L'article 62 de la loi du 19 mars 1928 était ainsi conçu : « Provisoirement et jusqu'à ce qu'intervienne une loi organique sur le régime de la radiodiffusion, un décret rendu en Conseil des Ministres sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et du Ministre chargé des Postes, des Télégraphes et des Téléphones, et du Ministre des Travaux publics, décret publié au *Journal officiel*, pourra autoriser l'exploitation, à titre temporaire, aux conditions prévues dans les autorisations antérieurement délivrées, des postes de radiodiffusion fonctionnant au 31 décembre 1927 et sans qu'il soit permis, sauf autorisation spéciale dans la forme prévue plus haut, d'en modifier les caractéristiques et les conditions d'exploitation. » Les postes privés existant au 31 décembre 1927 voyaient ainsi prolongée leur existence aux mêmes conditions qu'antérieurement à la loi.

Les nouveaux décrets d'autorisation ne faisaient donc que confirmer les autorisations précédemment données en application des articles 15 et suivants du décret-loi du 28 décembre 1926. Ces autorisations avaient été données par le Ministre des P. T. T., dans l'année qui suivit la publication du décret-loi. Les demandes d'autorisation avaient été examinées pour avis par une Commis-

sion interministérielle de la T. S. F. instituée au Ministère des P. T. T. par l'article 32 du même décret-loi. Cette Commission, présidée par le Ministre des P. T. T. et dont les deux vice-présidents sont membres du Conseil d'Etat, se compose d'un minimum de quarante-quatre membres, représentant les administrations et les principaux ministères, et les organisations corporatives ou syndicales intéressées.

La longue énumération des obligations auxquelles devaient se soumettre les permissionnaires nous montre la situation d'étroite dépendance dans laquelle ils étaient tenus vis-à-vis de l'Etat. Ces conditions concernaient d'abord la constitution de la société bénéficiaire de l'autorisation (décret-loi du 28 décembre 1926, art. 17). La forme de la société était précisée par l'interdiction de toutes parts de fondateurs. Sa durée était limitée au 1er janvier 1933. Les statuts devaient être communiqués au Ministre des P. T. T., et la nomination du Conseil d'administration n'était valable qu'après approbation du Ministre. Celui-ci a d'ailleurs voix consultative aux séances du Conseil d'administration et aux assemblées générales, car il y est représenté par un Commissaire du gouvernement (art. 17, 3°).

Les conditions d'exploitation du poste sont également fixées par le cahier des charges, ainsi que ses caractéristiques, puissance et longueur d'onde.

La gestion financière de la société est également soumise au contrôle de l'Etat qui se réserve une participation importante au produit brut des contrats de publicité, et limite le taux de l'intérêt versé aux actionnaires. D'autre part, le rachat du poste par l'Etat est prévu par le cahier des charges, et les conditions en sont fixées à l'avance.

Même après avoir obtenu l'autorisation exigée par la loi, le permissionnaire ne jouit que d'une liberté assez restreinte dans l'utilisation de la station émettrice qu'il a créée. L'article 17, 11° du décret-loi du 28 décembre 1926, lui impose le concours d'une Commission technique d'ingénieurs des Postes, Télégraphes et Téléphones, et d'une Commission des programmes comprenant « des représentants des services publics, des groupements intellectuels et artistiques, de la presse et des associations d'auditeurs ». Enfin, nous devons noter encore que le même article, dans son quinzième alinéa, édicte « l'obligation, pour le permissionnaire, de se soumettre, en ce qui concerne la teneur de toutes les informations radiodiffusées, au contrôle de l'Etat tel qu'il sera institué par un arrêté ministériel pris par les Ministres des Affaires étrangères, de la Guerre, de la Marine, de l'Intérieur, et du Ministre chargé des Postes, des Télégraphes et des Téléphones ».

Il existe donc une véritable censure de la radiodiffusion. La radiodiffusion privée n'est pas une radiodiffusion libre.

C'est dans ces conditions que furent autorisés les postes privés d'émission existant au 31 décembre 1927. Les textes qui permettaient ce renouvellement d'autorisations à titre temporaire ordonnaient la fermeture des postes non autorisés, ou créés depuis le premier janvier 1928. Tous ceux qui, depuis la même date, avaient été transformés devaient être ramenés à leurs caractéristiques antérieures.

En contrepartie de ces obligations, le gouvernement ne pouvait ordonner la suppression des émetteurs autorisés que dans la forme prévue par la loi pour l'autorisation. Mais ce n'est là qu'une garantie purement illu-

soire, puisque cette forme n'exige qu'un simple décret rendu en Conseil des Ministres et ne constitue pas un obstacle vraiment sérieux à la suppression d'un poste privé. L'autorisation demeure donc un régime essentiellement précaire.

Une autorisation nouvelle, prise dans les mêmes conditions de forme, étant nécessaire, aux termes de l'article 62 de la loi du 19 mars 1928, pour toute modification aux caractéristiques d'un poste, le Conseil d'Etat a jugé que le gouvernement devait, lui aussi, respecter ces conditions de forme pour imposer à une station privée de nouvelles conditions d'exploitation (C. E. 6 décembre 1935, *Radio L. L.;* D. H. 1936, p. 6). Un simple décret, en date du 23 décembre 1933, avait prétendu imposer une nouvelle longueur d'onde au poste de Radio L. L. La société propriétaire du poste refusa de s'incliner, et le Conseil d'Etat lui donna raison en ces termes :

« Considérant qu'aux termes de l'article 62 de la loi du 19 mars 1928, provisoirement et jusqu'à ce qu'intervienne une loi organique sur le statut de la radiodiffusion, un décret rendu en Conseil des Ministres pourra autoriser l'exploitation à titre temporaire, aux conditions prévues dans les autorisations antérieurement délivrées, des postes de radiodiffusion fonctionnant au 31 décembre 1927, et sans qu'il soit permis, sauf autorisation spéciale dans la forme prévue plus haut, d'en modifier les caractéristiques et les conditions d'exploitation; considérant qu'en application de ces dispositions, un décret du 7 juillet 1928, pris en Conseil des Ministres, a autorisé à titre temporaire le poste Radio L. L. et *a fait ainsi siennes les conditions d'exploitation dudit poste et ses caractéristiques antérieurement existantes;* que celles-ci ne pouvaient, dès lors, être modifiées que

dans la même forme; que la société requérante est fondée à soutenir que le décret attaqué lui imposant une nouvelle longueur d'onde aurait dû être pris en Conseil des Ministres; que faute de cette formalité, il est entaché d'excès de pouvoir... »

Les postes privés ainsi autorisés en vertu de la loi de 1928 se sont donc maintenus. La même loi autorisait, pour l'avenir, le gouvernement à donner des autorisations nouvelles, dans la même forme (loi du 19 mars 1928, art. 62, al. 5). Les conditions techniques de propagation des ondes, et les conventions internationales ne permettant pas d'augmenter le nombre déjà trop considérable des postes émetteurs, ce nombre a été maintenu. Une loi du 20 mars 1936, instituant une taxe nouvelle sur les recettes de publicité des stations privées d'émission a décidé que désormais « la création de tout nouveau poste de radiodiffusion privé devra être autorisé par la loi ».

§ 2. — *Le contrôle préventif des émisisons privées de radiodiffusion.*

Les stations privées de radiodiffusion, soumises à un régime d'autorisation assez précaire, ne sauraient abuser du droit qui leur est concédé sans se trouver menacées dans leur existence même.

Et cependant, si l'on ne considère que l'élaboration et l'exécution de leurs programmes, elles jouissent, au moins en apparence, d'une liberté assez étendue. Il n'existe pas pour elles d'organismes chargés du contrôle préventif des émissions, et les seuls textes applicables sont des dispositions d'ordre général concernant tous les

postes radioélectriques privés d'émission, et contenues dans le décret-loi du 28 décembre 1926.

La première de ces mesures résulte de l'article 25 dudit décret, aux termes duquel, « les informations de toute nature transmises par les postes radioélectriques privés d'émission sont soumises au contrôle prévu par la loi du 29 novembre 1850 sur la correspondance télégraphique privée ».

Si nous nous reportons à la loi à laquelle nous renvoie cet article, nous verrons qu'elle autorise l'Administration à empêcher ou à retarder la transmission des dépêches privées. Il s'agit là d'un pouvoir de contrôle assez dangereux pour la liberté d'expression de la pensée, puisqu'il n'est accompagné d'aucune garantie, mais que l'Administration, qui dispose de moyens plus faciles encore, ne semble pas avoir eu souvent à mettre en œuvre.

L'article 30 du même décret-loi, également applicable, chargeait le Ministre de l'Intérieur (Direction de la Sûreté générale), et le Ministre des P. T. T., de « contrôler la teneur des émissions ». Un arrêté ministériel devait fixer ultérieurement les modalités de ce contrôle. Il ne semble pas non plus que cet article se soit traduit dans les faits par un contrôle réel.

Nous devons cependant en rapprocher la création, par un arrêté du 25 janvier 1933 (*J. O.* 31 janvier 1933) de stations officielles d'écoute, avec sténographie. Mais ce réseau de police des ondes ne peut exercer sur les émissions elles-mêmes qu'un contrôle *a posteriori*. Il a cependant un heureux effet préventif, en ce qu'il est charger de dépister les émissions clandestines.

Mais, en dehors de la menace que fait toujours peser sur la radiodiffusion privée l'absence d'un véritable sta-

tut, l'Administration des P. T. T. a toujours en mains le moyen d'empêcher certaines émissions des postes privés, et ce moyen, que les textes n'ont pas expressément prévu, est implicitement contenu dans le décret-loi du 27 décembre 1851. Il est la conséquence directe du monopole d'Etat des communications téléphoniques et télégraphiques. Pour ne pas apporter trop de troubles à la réception, les antennes émettrices des stations de radiodiffusion sont généralement assez éloignées des villes alors que le studio où a lieu l'émission doit s'y trouver pour rendre plus aisée la collaboration des artistes. Or, les lignes téléphoniques qui relient le studio à l'antenne dépendent de l'Administration des P. T. T. qui en concède l'usage aux sociétés de radiodiffusion, moyennant le paiement d'une redevance. Il en est de même, et à plus forte raison, des lignes destinées à des reportages faits en dehors du studio. L'Administration propriétaire peut toujours refuser de permettre l'usage de la ligne téléphonique, appliquant indirectement à la radiodiffusion le contrôle prévu par la loi du 29 novembre 1850 que nous venons de citer. Par ce moyen détourné, le Ministre des P. T. T. exerce une véritable censure de la radiodiffusion privée.

Il n'en est pas moins vrai qu'aucune organisation véritable du contrôle des émissions privées n'existe dans notre législation, et nous ne pouvons que le regretter.

Un contrôle préventif garantissant autant qu'il est possible la liberté d'expression de la pensée, et qui serait établi en contrepartie d'une plus grande sécurité dans le statut des stations privées serait certainement préférable à un régime où la liberté n'est qu'apparente et ne s'accompagne d'aucune garatie (1).

(1) Citons comme exemple de cette insécurité l'interdiction faite

Toutefois, nous devons noter que le gouvernement vient de s'engager, au moins en ce qui concerne les informations, dans la voie de l'organisation du contrôle des émissions privées. Dans l'atmosphère d'extrême tension des relations internationales qui a marqué la fin de septembre et le début d'octobre dernier, le danger des informations trop hâtives ou insuffisamment vérifiées est apparu de façon plus évidente. Un décret du 19 septembre 1938 (1), a posé le principe du contrôle des informations radiodiffusées, un arrêté du Ministre des P. T. T., pris d'accord avec le Président du Conseil, Ministre de la Défense nationale et de la Guerre, le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre de l'Intérieur devant en fixer les modalités d'application.

Ce décret a été suivi d'un arrêté du 13 octobre (2) obligeant les émetteurs parisiens Ile-de-France, Poste Parisien, Radio-Cité et Radio 37 à « se tenir en liaison étroite avec le service de la radiodiffusion nationale pour tout ce qui concerne les émissions d'information ou présentant un caractère politique, économique et financier ». Ce texte organise des conférences où les représentants des postes désignés doivent procéder à des échanges de vues avec les représentants du service de la radiodiffusion nationale.

L'article 2 du même arrêté charge les préfets des départements intéressés d'organiser des liaisons analogues pour les émetteurs de province.

Enfin l'article 3 oblige les postes privés d'émission à transmettre chaque jour au service de la radiodiffusion

au mois de juin 1938 aux postes privés de retransmettre certains cabarets où la verve des chansonniers s'exerçait contre quelques personnalités politiques.

(1) *J. O.*, 25 sept. 1938, p. 11189.

(2) *J. O.*, 14 oct. 1938, p. 11942.

d'Etat « tous les textes des émissions visées à l'article 1er ».

La gravité exceptionnelle des circonstances qui ont motivé cette réglementation en était sans doute une justification suffisante, et il est encore trop tôt pour que l'on puisse en apprécier les résultats. Mais on peut regretter de n'y voir, en contrepartie du contrôle exercé par le gouvernement, aucune garantie en faveur des émetteurs privés. Il ne devrait s'agir là que de mesures exceptionnelles, car une application trop étroite de ce décret risquerait d'anéantir la liberté déjà si limitée de la radiodiffusion privée.

CONCLUSION

« La prévention est le régime des peuples enfants; la répression est le régime des peuples majeurs », a écrit M. Joseph Barthélémy. L'examen des mesures préventives qui subsistent dans notre législation, où cependant des principes solidement ancrés prescrivent le respect de toutes les libertés individuelles, et particulièrement de la liberté de penser et d'exprimer sa pensée en public, pourrait nous porter à croire que la prévention est aussi le régime des moyens nouveaux de diffusion de la pensée, alors que la répression suffit pour ceux qu'un long usage a rendus moins dangereux. Et l'on pourrait penser, peut-être, qu'un peuple redevient enfant lorsqu'il se trouve doté par la science d'un instrument nouveau, et cherche à en tirer le maximum d'effets, avant d'examiner la valeur morale des résultats obtenus.

S'il en était ainsi, les moyens d'expression de la pensée pour lesquels le législateur a jugé utile d'établir de véritables mesures de police préventive tendraient à se libérer peu à peu de ce régime de tutelle. Suivant l'exemple de la presse qui a connu, au cours du XIX^e^ siècle toutes les formes de la prévention, pour aboutir, avec la loi de 1881, à une législation où ne subsistent que des

(1) *Op. cit.*, p. 63.

mesures de prévention simple qui ne sont pas des obstacles à la libre expression de la pensée, et du théâtre pour qui la censure n'existe plus que dans des textes tombés en désuétude, le cinéma deviendrait libre à son tour, en même temps que s'atténueraient, du fait de l'éducation des masses, les dangers qu'il présente. La radiodiffusion elle-même, bénéficierait d'un régime plus libéral, dans lequel le nombre restreint de postes émetteurs que permettent les conditions techniques deviendrait accessible à toutes les opinions. Ainsi se trouverait réalisé le régime idéal qu'avait prévu l'article 11 de la Déclaration des Droits de 1791, régime où chacun pourrait librement, et par tous les moyens exprimer sa pensée, « sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». La mise en application complète de ce régime ne nécessiterait plus alors qu'une législation répressive unique, s'appliquant sans distinction à chacune des moyens d'expression de la pensée.

Mais nous sommes loin encore de cet état de choses, et le législateur, doit, en même temps que des théories, tenir compte des faits. Nous avons admis, au moins pour le cinéma et la radiodiffusion, le principe d'une surveillance préventive exercée par l'Etat. Il n'en est pas moins vrai qu'un effort de coordination dans les mesures proposées, effort guidé par le souci constant de protéger autant qu'il est possible la liberté d'expression de la pensée dans ce qu'elle a de bienfaisant, pourrait aboutir à d'heureux résultats.

Il ne faut pas oublier, en effet, qu'il est des dommages qui ne se réparent pas, quelle que soit la force de la répression. Lorsque la calomnie a terni la réputation d'un homme, lorsqu'un spectacle immoral a déformé la conscience d'un enfant, une condamnation infligée à

l'auteur de ces faits, ne supprime pas le désordre causé. La liberté de la pensée, comme toutes les libertés, peut donner lieu à des abus, et les empêcher, lorsque cela est possible, n'équivaut ni à supprimer la liberté, ni même à en limiter l'exercice.

Vu : *Le Président de la thèse,*
Ch. Rousseau.

Vu : *Le Doyen,*
Durtelle de Saint-Sauveur.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur,
Davy.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

Hauriou. — *Précis de droit administratif et de droit public.*
Waline. — *Manuel élémentaire de droit administratif.*
Joseph-Barthelemy. — *Précis de droit public.*
Duguit. — *Traité de droit constitutionnel* (tome V).
Teitgen. — *La police municipale;* thèse, Nancy, 1934.

Ouvrages relatifs au régime de la Presse.

Barbier et Matter. — *Code expliqué de la Presse.*
Le Poittevin. — *Traité de la Presse.*
Radenac. — *Les mesures préventives en matière de presse;* thèse, Rennes, 1906.
L. Sirol. — *Journalisme et droit;* thèse, Toulouse, 1930.
Meynaud. — *Le statut professionnel des journalistes;* thèse, Paris, 1937.
Halim Tevfik. — *La réforme de la loj sur la presse;* thèse, Paris, 1937.
Joseph-Barthelemy. — *Le projet contre la presse.* « Revue politique et parlementaire », 1937.

Régime des spectacles

Delobel. — *Les spectacles publics et le droit municipal;* thèse, Paris, 1927.
Nussy Marcel. — *Le cinématographe et la censure.*
Bancal. — *La censure cinématographique;* thèse, Paris, 1934,

Radiodiffusion

Guiraud. — *Pour un statut rationnel et démocratique de la radiodiffusion.*

Cazals. — *Le statut de la radiodiffusion;* thèse, Paris, 1932.

Ricard. — *Droit et jurisprudence en matière de postes, télégraphe et téléphone.*

Lecoq. — *La radiophonie et le droit;* thèse, Paris, 1934.

Mestre. — *Code de la T. S. F.*

Mestre. — *Radiophonie et laïcité,* Dalloz hebdomadaire, 1934, p. 57 et suiv.

Recueils de jurisprudence

Dalloz. — *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine.*

Sirey. — *Recueil général des lois et des arrêts.*

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (collection Lebon et Panhard).

Gazette du Palais.

Semaine Juridique.

Dalloz. — *Recueil hebdomadaire de jurisprudence.*

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

INTRODUCTION

Position du problème de la réglementation préventive 7

PREMIÈRE PARTIE

POLICE PRÉVENTIVE ET LIBERTÉ DE LA PRESSE.

Titre I.

Le régime actuel de la presse.

Chapitre I. — De l'Imprimerie et de la librairie.. 21
Chapitre II. — § 1 : de l'affichage 24
§ 2 : colportage et vente sur la voie publique 27
Chapitre III. — Le régime préventif de la presse périodique 39
Section 1. — Régime préventif applicable à la presse française 40
§ 1 : Le gérant 40
§ 2 : La déclaration préalable.... 43
§ 3 : Le dépôt au parquet..... 45
§ 4 : Publications interdites 46
Section 2. — L'admission en France de la presse étrangère 49

Titre II.

Les projets récents de modification de la loi sur la Presse.

Chapitre I. — Le régime préventif du projet de 1936 56
§ 1 : Constitution des journaux en sociétés anonymes 56

§ 2 : Le gérant. Critiques au régime ancien et propositions nouvelles 60
§ 3 : Le contrôle des ressources de la Presse 66
§ 4 : La déclaration préalable 71
§ 5 : La signature du journal par le gérant.
Chapitre II. — La circulation en France des journaux étrangers et la sortie de France des journaux français.. 73

DEUXIÈME PARTIE

POLICE PRÉVENTIVE DES SPECTACLES

Titre I.

La liberté du théâtre.

§ 1 : Théâtre et spectacles de curiosités 85
§ 2 : La liberté de l'industrie théâtrale 86
§ 3 : La liberté d'expression de la pensée au théâtre 89

Titre II.

Le régime préventif du cinématographe.

Chapitre I. — Nécessité d'une censure des films.. 97
Chapitre II. — La liberté de l'industrie cinématographique : Régime de l'ouverture des salles de projections..... 104
Chapitre III. — Police préventive des prises de vues cinématographiques 107
Chapitre IV. — La censure du cinéma.
§ 1 : Le Conseil Supérieur du cinéma 110
§ 2 : La commission de contrôle cinématographique 110
§ 3 : Régime spécial à certaines catégories de films dispensées du visa : le cinéma d'actualités 117

Chapitre V. — Le contrôle préventif du cinéma par le pouvoir de police..... 121

TROISIÈME PARTIE

LA POLICE PRÉVENTIVE DE LA RADIODIFFUSION.

Titre I. — *Chapitre unique.*

La liberté de réception des émissions radiophoniques.

§ 1 : Fabrication et vente des appareils récepteurs 133

§ 2 : La réception des émissions publiques 134

Titre II.

Réglementation préventive des émissions de radiodiffusion.

Chapitre I. — Principes de l'organisation de la radiodiffusion française..... 140

Chapitre II. — La radiodiffusion d'Etat..... 142

§ 1 : Le Conseil de gérance..... 143

§ 2 : Le Conseil supérieur des émissions 151

§ 3 : La neutralité des émissions d'Etat 154

Chapitre III. — La radiodiffusion privée..... 158

§ 1 : Création et exploitation des postes d'émission 158

§ 2 : Le contrôle préventif des émissions privées de radiodiffusion 163

Imp. Ouest-Eclair, Rennes